# Tax Reform 1987

# Economic & Fiscal Outlook

June 18, 1987

The Honourable
Michael H. Wilson
Minister of Finance

Canada

Department of Finance Canada

Ministère des Finances Canada

# Preface

Since September 1984 the government has been working to achieve the goal of sustained economic growth and the creation of productive jobs for Canadians. Our *Agenda for Economic Renewal* set out the government's philosophy of economic management and the directions that we would take to create opportunities for Canadians and restore vitality to the economy.

We set for ourselves the tasks of restoring responsibility to the management of the government's finances and reducing the size of government in the economy. Equally important, we began the job of creating a changed role for government in the economy, a role that would foster risk-taking and entrepreneurship, a role that would reward success rather than subsidize effort.

In the February 1987 budget, I released a document entitled *The Agenda for Economic Renewal: Principles and Progress* that showed the considerable progress that we have made in only 2 1/2 years. We have reduced the deficit substantially; we have cut in half the rate of growth of government debt; and as promised, we have accomplished this goal primarily through expenditure control and good management. Important structural initiatives in a wide range of areas have been undertaken to support and encourage a vibrant and dynamic economy.

Comprehensive tax reform is a major part of our agenda for economic renewal. The current tax system increasingly has become an obstacle to sustained economic growth. Too many private economic decisions are being made on the basis of tax incentives rather than economic incentives; incentives to work, save and invest are being eroded; our industries are being put at a disadvantage in both domestic and foreign markets. Comprehensive tax reform will address these distortions and inequities in a substantial way, strengthen incentives to save and work, and create a more efficient and a more competitive economy.

Comprehensive tax reform will be implemented in two stages. In the first stage, personal and corporate statutory tax rates will be reduced and the tax bases will be broadened. This will be followed in the second stage by the elimination of the personal and corporate income surtaxes, further personal income tax cuts and an enhancement of the refundable sales tax credit in conjunction with the replacement of the federal sales tax with a broad-based multi-stage sales tax. At this time, with important decisions still to be made about the specific sales tax option to be introduced and the timing of its implementation, it is not possible to integrate the second stage of comprehensive tax reform into our medium-term economic and fiscal projections.

In this document, therefore, I am providing detailed medium-term economic and fiscal projections that take into account the first of the two stages of

comprehensive tax reform. The fundamentals of the Canadian economy are sound and there are no domestic pressures or imbalances that suggest the current expansion cannot continue. With reasonable growth in the international economy, Canada can achieve sustained economic expansion in the years ahead and make further progress consistent with our four fiscal principles and restoring health to the nation's finances.

At the same time, there are risks and uncertainties that must be recognized, and challenges that must be met. These are addressed clearly in this document. The current international situation of large fiscal and trade imbalances poses substantial risks. These must be effectively addressed by co-ordinated policy actions in the industrial countries if the world expansion is to be sustained. I am encouraged that the Group of Seven countries have agreed on the need for such positive policies, and have committed themselves to take appropriate actions. Growing protectionism in the United States and elsewhere poses a serious threat to an open world trading system and prospects for stronger world growth. I believe that the bilateral Canada-U.S. trade negotiations now under way, and our participation in the Uruguay round of multilateral GATT trade negotiations, can contribute importantly to a lessening of the protectionist risks facing Canada.

Tax reform will also contribute to meeting these challenges. By improving our international competitiveness, and strengthening the structure of our domestic economy, we will better adapt and prosper in a changing and uncertain world environment. Tax reform will allow us to continue to build an even stronger foundation for sustained economic growth and steady improvement in the economic and social well-being of all Canadians.

Michael Wilson

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

# Table of Contents


1. Introduction and Overview ..... 1

2. The Economic Benefits of Comprehensive Tax Reform ..... 3

   Introduction ..... 3
   The Economic Impacts of Personal Income Tax Reform ..... 3
   The Economic Impacts of Corporate Income Tax Reform ..... 5
   The Economic Impacts of Sales Tax Reform ..... 7

3. The Economic Outlook, 1987 to 1992 ..... 13

   Introduction ..... 13
   International Economic Prospects in the Short Term ..... 13
   Recent Canadian Economic Developments ..... 16
   Canada's Short-Term Economic Prospects ..... 17
   Medium-Term Economic Risks and Uncertainties ..... 21
   Canada's Medium-Term Economic Prospects ..... 24

4. The Fiscal Implications of Stage One of Comprehensive Tax Reform ..... 27

   Introduction ..... 27
   Improving Fiscal Stability with Stage One of Tax Reform ..... 27
   Direct Revenue and Expenditure Impacts of the Personal and Corporate Tax Measures ..... 29
   Related Actions to Ensure Responsible Fiscal Management ..... 31
   Rebalancing Federal Tax Revenue Shares ..... 32

5. The Fiscal Principles ..... 35

   Introduction ..... 35
   The Fiscal Strategy ..... 35
   Fiscal Principles in Perspective ..... 39
   Risks and Uncertainties in the Medium Term: The Need for Fiscal Flexibility ..... 46

6. Annex

   Fiscal Reference Tables:
   Major Federal Tax Revenue Sources ..... 47

## List of Charts


2.1 Federal/Provincial Tax Rates on New Investment for Large Corporations, by Industry Group ..... 6

2.2 Effective Federal Sales Tax Rates on Selected Domestic and Imported Goods ..... 8

2.3 Effective Federal Sales Tax Rates on Selected Domestically Produced Commodities ..... 10

3.1 Economic Performance and Prospects in Canada: 1984 to 1988 ..... 20

3.2 Indicators of Recent Regional Economic Performance ..... 22

3.3 Canada's Medium-Term Economic Prospects: Key Indicators ..... 26

5.1 The Fiscal Planning Principles: Gross Domestic Product and Net Public Debt ..... 38

5.2 The Fiscal Planning Principles: The Deficit ..... 40

5.3 The Fiscal Planning Principles: Financial Requirements ..... 42

5.4 The Fiscal Planning Principles: Contributions to Deficit Reduction, 1984-85 to 1991-92 ..... 44


## List of Tables


3.1 International Economic Prospects in the Short Term ..... 15

3.2 Canadian Economic Performance and Outlook: Main Economic Indicators, 1986 to 1988 ..... 18

3.3 Medium-Term Economic Outlook: Main Economic Indicators ..... 25

4.1 Fiscal Implications of Stage One of Tax Reform ..... 30

4.2 Structure of Main Federal Tax Revenues ..... 33

5.1 Medium-Term Outlook for the Deficit, Financial Requirements, and Net Public Debt ..... 36

5.2 Key Fiscal Indicators over the Medium Term ..... 37

5.3 The Fiscal Record, 1985-86 to 1991-92 ..... 46

# 1. Introduction and Overview

Since the fall of 1984, substantial progress has been made in addressing Canada's growing fiscal vulnerability in a substantive, responsible and persistent fashion. Important structural initiatives have also been undertaken to support economic renewal. But Canada's tax system has increasingly become an obstacle to a growing and vibrant economy over the longer term. Actions have been taken in successive budgets, and on other occasions, to address the shortcomings of the present tax system. Nevertheless, it has become evident that an extensive overhaul of the tax system is required if it is to contribute to economic renewal.

Comprehensive tax reform will improve the structure and performance of the Canadian economy. The economic benefits of the proposed reforms to the personal, corporate and sales tax systems are discussed in Chapter 2. Tax reform will encourage savings and investment, enhance productivity growth and improve Canada's international competitiveness. These benefits will not be realized overnight – the impact of these structural improvements on the way our economy functions will be felt in future years as more and more economic decisions are made within the environment of the new tax structure.

The international economic environment and medium-term prospects for the Canadian economy incorporating the impacts of the first stage of tax reform are set out in Chapter 3. The economic environment reflects both risks and opportunities. The outlook for 1987 has changed little from that presented in the February 1987 budget, with continued moderate growth of output and employment expected this year. Inflation is expected to remain moderate and the unemployment rate should continue to decline.

The medium-term outlook for the Canadian economy is for a sustained economic expansion. Beyond 1987, the main risks and uncertainties to the economic and fiscal outlook arise mainly from the large and persistent international imbalances. Co-ordinated action by the Group of Seven (G-7) countries to address these imbalances in a timely and concerted fashion is both a challenge and an opportunity to build a sounder world economy. Tax reform, Canada-U.S. trade negotiations, and the other structural initiatives the government has introduced, and is pursuing, will help to ensure that Canada is able to compete in an uncertain and increasingly competitive international environment.

Tax reform has an important bearing not only on Canada's economic prospects, but also on continued success in meeting the government's fiscal principles. Comprehensive tax reform will reduce the variability of federal revenues and thereby assist in fiscal planning. Chapter 4 sets out the impacts on government revenues and expenditures of the proposed changes to the personal and corporate

income tax systems under stage one of comprehensive tax reform. To ensure that these changes do not hinder further progress in meeting the fiscal principles, interim changes to the existing federal sales tax are being proposed, along with initiatives to improve the management of the collection of tax liabilities. These measures are also described in Chapter 4.

Chapter 5 updates the 1986-87 and 1987-88 fiscal situations, and provides an overview of the medium-term fiscal outlook in terms of the government's fiscal principles. It is now estimated that the deficit for fiscal year 1986-87 will be $31.0 billion, $1 billion lower than forecast in the February 1987 budget. For fiscal year 1987-88, the deficit is forecast to be $29.3 billion, the same as in the February 1987 budget.

With the current five-year expenditure plan and moderate economic growth, the medium-term outlook is consistent with the government's principles of responsible fiscal management that have guided fiscal policy since November 1984 and were reiterated in the Speech from the Throne in October 1986. The federal deficit should fall to 3.4 per cent of gross domestic product (GDP) by 1991-92, a dramatic contrast to the 8.6-per-cent level that prevailed in 1984-85. The growth of public debt is projected to decline steadily, and the debt-to-GDP ratio is expected to stabilize by 1991-92.

# 2. The Economic Benefits of Comprehensive Tax Reform

## Introduction

Canada's tax system has become an obstacle to economic growth – tax incentives, not economic incentives, are determining too many economic decisions. It is damaging Canada's productive capacity, and putting future competitiveness and growth at risk. High personal marginal income tax rates, increasing complexity and a growing perception of unfairness are eroding incentives to greater work effort, saving and entrepreneurship so essential to a dynamic economy. These negative economic aspects of the personal and corporate income tax regimes are being exacerbated by reliance on a sales tax system that discriminates against domestic manufacturers and discourages domestic investment and exports.

The purpose of this chapter is to set out the longer-term economic benefits to be realized from comprehensive tax reform. Tax reform is designed to reduce the importance of selective tax preferences, to lower personal and corporate statutory tax rates in a consistent fashion, and to remove distortions generated by the existing sales tax system. Tax reform will proceed in two stages. The first stage focuses on a reform of the current personal and corporate tax systems. The second stage will eliminate the 3-per-cent income surtaxes, provide further personal income tax reductions and enhance the refundable sales tax credit, in conjunction with fundamental reform of the sales tax system.

## The Economic Impacts of Personal Income Tax Reform

In the first stage, the central elements of personal income tax reform are:

- a reduction in marginal income tax rates and in the number of tax brackets;
- the elimination or restriction of many special tax preferences; and
- the conversion of most exemptions and deductions to tax credits.

In conjunction with sales tax reform, the personal income surtax will be eliminated and personal income taxes cut further in the second stage of tax reform.

The longer-term economic benefits of personal income tax reform will flow from the increased incentives for Canadians to work and to save. Quantitative estimates

of these benefits are necessarily imprecise because they will result from structural changes in the economy, and changed behaviour on the part of individuals which will occur only over a longer period of time. Notwithstanding the difficulty of measuring such impacts precisely, macro-economic and micro-economic analyses of the personal income tax reform proposals indicate that the potential benefits for the medium- to longer-term performance of the Canadian economy are likely to be substantial.

**Labour Supply Incentives**

One of the main features of personal income tax reform is the reduction in marginal tax rates for the majority of Canadians. This means that Canadians will keep more, and in many cases substantially more, of each additional dollar they earn. Greater after-tax earnings will provide an incentive for more Canadians to enter the labour force and, for those already employed, to work longer and more productively.

Economic models of labour supply behaviour suggest that the tax changes included in stage one of personal tax reform will lead to significantly higher labour supply, both through higher labour force participation rates and additional hours worked per employed person. Conventional model estimates indicate that labour supply could be increased permanently by at least 0.5 per cent. This estimate, however, is on the lower end of the range of possible impacts. Higher empirical estimates of the sensitivity of labour supply to increases in after-tax wages also exist that would suggest an increase in labour supply of 1 per cent or more. The second stage of tax reform will reinforce these incentives.

Longer-term economic potential is directly related to the growth of labour supply in the economy. While the timing of increases in the Canadian labour supply resulting from the incentive effects of tax reform will depend upon employment conditions and will likely be realized only over the longer term, such increases will have an important and positive impact on Canada's economic prospects. Canada's international competitiveness will be enhanced, the trade balance will improve and more jobs will be created. Increased employment will further raise domestic demand, thereby producing a virtuous circle of higher labour supply and greater employment opportunities.

**Savings Incentives**

Comprehensive tax reform will strengthen personal sector incentives to save. In the first stage of tax reform, the total impact on aggregate personal savings behaviour is likely to be negligible as the positive incentive effect of lower statutory personal income tax rates is largely offset by base broadening. As the personal income surtax is eliminated and personal income taxes are cut further in the second stage of tax reform, however, there will be an increase in the marginal after-tax return to saving that will provide a significant stimulus to personal sector

saving. Over all, tax reform could increase the personal savings rate by as much as 1 percentage point, or close to $4 billion in today's dollars.

A higher rate of domestic savings over the longer term should provide a larger, and less costly, pool of funds for investment activities. Increases in investment will expand the productive capacity of the Canadian economy, thereby raising productivity and enhancing competitiveness. As domestic savings move into better balance with domestic investment, the current account of the balance of payments should improve. Decreased reliance on foreign savings will act to raise national income.

## The Economic Impacts of Corporate Income Tax Reform

In the February 1986 budget, actions were taken to reduce statutory corporate tax rates, eliminate the general investment tax credit, and abolish the 3-per-cent inventory allowance. Further changes to the corporate tax system being introduced in stage one of comprehensive tax reform include:

- further substantial reductions in statutory corporate tax rates; and
- additional base broadening measures, including reductions in capital cost allowance rates, the elimination of the earned depletion allowance, restrictions on business expenses and significant measures specific to the finance, insurance and real estate industries.

In the second stage of comprehensive tax reform, the corporate income tax surtax will be eliminated, and the replacement of the existing federal sales tax system will remove significant distortions currently affecting the business sector.

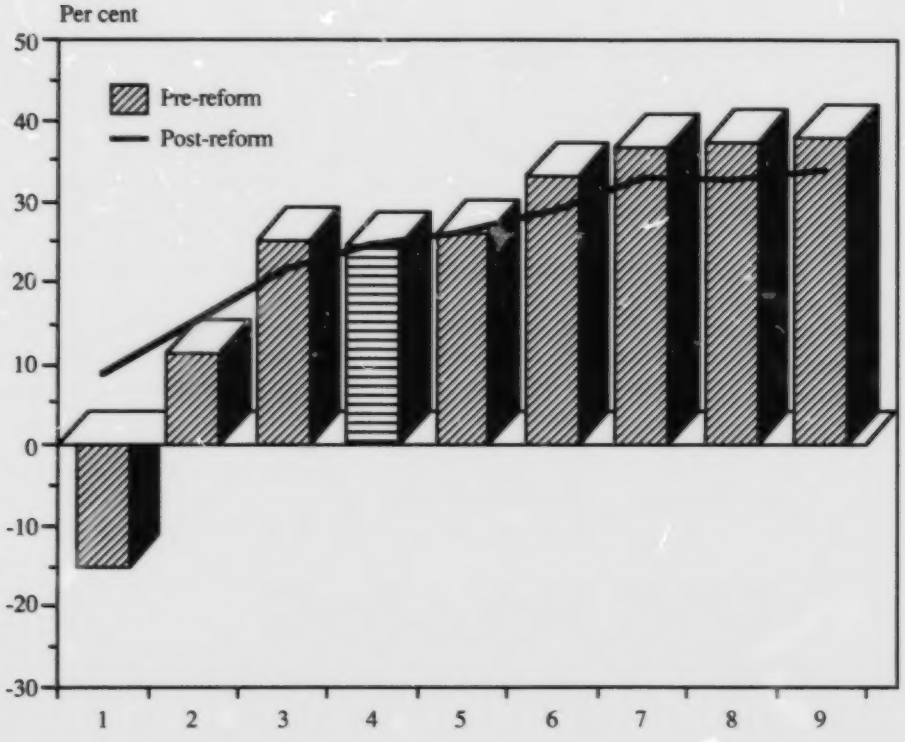
The key impact of corporate tax reform will be to reduce the variability of corporate tax burdens across industries and among capital assets. Large differences in marginal tax rates among industries mean that projects earning very different rates of return before tax can be equally profitable after tax. The reduction in the variation in marginal tax rates across sectors resulting from corporate tax reform implies that the corporate tax system will have a less distortionary effect on new investment decisions (Chart 2.1).

Corporate tax reform will also reduce the relative tax disadvantage currently affecting labour-intensive industries and firms. This is achieved as current tax incentives to substitute capital for labour in the production process are reduced. Reducing tax-induced distortions in production technologies should promote economic efficiency.

The corporate tax system affects many business decisions. Another important effect of the current system of high statutory corporate tax rates is that it encourages businesses to finance the acquisition of assets by debt rather than equity. The experience of the 1980-1982 period provides a clear demonstration of how an economy can suffer from excessive corporate leverage. The lower corporate tax rates resulting from tax reform will reduce the tax value of the

Chart 2.1

## Federal/Provincial Tax Rates on New Investment for Large Corporations, by Industry Group (1)




1 - Mining
2 - Oil and gas
3 - Agriculture, forestry and fishing
4 - All sectors (2)
5 - Manufacturing
6 - Services
7 - Construction
8 - Retail trade
9 - Wholesale trade

(1) Provincial tax rates are those in effect May 1, 1987. Values are based on the assumption that provinces parallel the base-broadening measures of tax reform but do not change rates.

(2) Total non-financial sector.

interest deduction, thus increasing the relative after-tax cost of borrowing and lowering the tax incentive for debt financing relative to equity.

To reflect Canadian priorities, certain corporate tax preferences will be retained. Research and development is essential to enhance Canada's longer-term competitiveness and to raise the economy's growth potential. Favourable tax treatment for R&D investments will continue to provide Canadians with one of the most favourable tax regimes for this type of investment of any industrial country. The incentive value of regional investment tax credits will be maintained, with the rates of credit reduced in direct relationship to lower statutory tax rates. Preferential treatment of small businesses will be continued in recognition of the contribution of these enterprises to employment growth and innovation.

The quantitative impacts of the corporate tax changes are difficult to assess precisely. The roughly $1 billion per annum shift in the federal tax burden to the corporate sector will, over the short to medium term, result in a slight increase in the user cost of capital which could be expected to generate a somewhat lower desired level of capital. Over the longer term, however, the reduced variation in effective corporate tax rates means that economic considerations will play a more important role in investment decisions than has been the case in the past. This will raise the quality of the capital stock and could lead to additional investment spending. This reduction in the variation of effective corporate tax rates could, alone, raise the level of productivity and real output in the Canadian economy by 0.3 per cent over the longer term, according to general equilibrium model estimates.

The second stage of tax reform, through the replacement of the present sales tax system and its hidden taxes on business inputs by a broad-based multi-stage sales tax, will increase significantly the incentives for corporations to invest, and will improve the competitiveness of Canadian businesses.

## The Economic Impacts of Sales Tax Reform

The impacts on overall economic performance of the sales tax reform to be undertaken in the second stage of tax reform will be substantially greater than the economic impacts of the first stage of tax reform. The goal of sales tax reform is to replace the current sales tax system, with its many distortions, by a broad-based multi-stage sales tax that is more neutral in its impact on economic activity. A reformed sales tax system will interfere less with the efficient allocation of resources within the economy, and enhance Canada's international competitiveness.

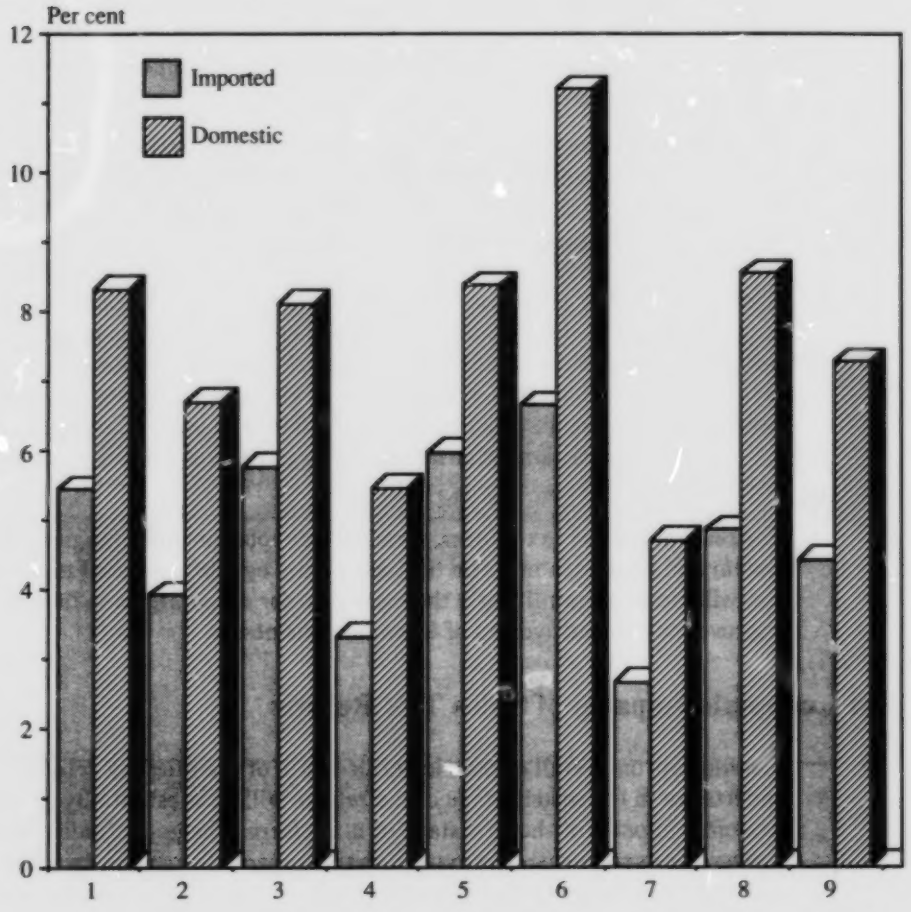
The main economic distortions in the present federal sales tax system are set out below.

### Taxation of Business Inputs

- The taxation of business inputs rather than final sales has a number of serious adverse impacts on economic performance. Currently, about half of federal sales tax revenues comes from the taxation of business inputs such as office

Chart 2.2

## Effective Federal Sales Tax Rates on Selected Domestic and Imported Goods




1- Tires
2- Household furniture
3- Household appliances
4- Glassware and glass products
5- Televisions, radios, stereos
6- Office machines and equipment
7- Jewellery
8- Toys and game sets
9- Cosmetics

supplies, building materials and many types of non-production business machinery and equipment. The tax on these inputs becomes a cost for other goods and services that use such inputs in their production, and thus a hidden cost in the price of almost all goods and services in the economy, even though they may not be directly subject to the tax. Because the direct and indirect tax components of the final price are different for different goods and services, depending upon how they are produced and distributed, the tax distorts relative prices and leads to a misallocation of resources.

- Taxation at an early stage of production also results in the impact of the tax on final prices (for goods that are directly taxed) being compounded. Wholesale and retail mark-ups are often applied to the tax-paid value and thus to the tax itself. Retail sales taxes apply to the final prices including federal tax, thus imposing tax on tax. In these ways, the hidden impact of the federal sales tax on consumer prices becomes greater than the tax itself.

- The taxation of business inputs raises the cost of capital goods to businesses. As a result, real investment spending is reduced, with detrimental effects on the level of potential output in the economy.

- Finally, a substantial portion of the tax on business inputs finds its way into the prices of exports. Although exports are not directly taxed, taxes on business inputs add an effective rate of about 0.9 per cent to the sales value of exports. This is equivalent to well in excess of 10 per cent of the average profit margins of Canadian exporters, and can create a substantial cost disadvantage in an increasingly competitive international marketplace, particularly when competing foreign companies do not pay taxes on their business inputs.

**Preferential Treatment to Imports**

- The current federal sales tax not only disadvantages exports, but it directly favours imports over domestic production. The tax bears more lightly on imports than on domestically produced goods because importers are generally not taxed on distribution and marketing costs incurred in Canada. Canadian manufacturers who incur these costs and recover them in the price of their products do, however, pay tax on them.

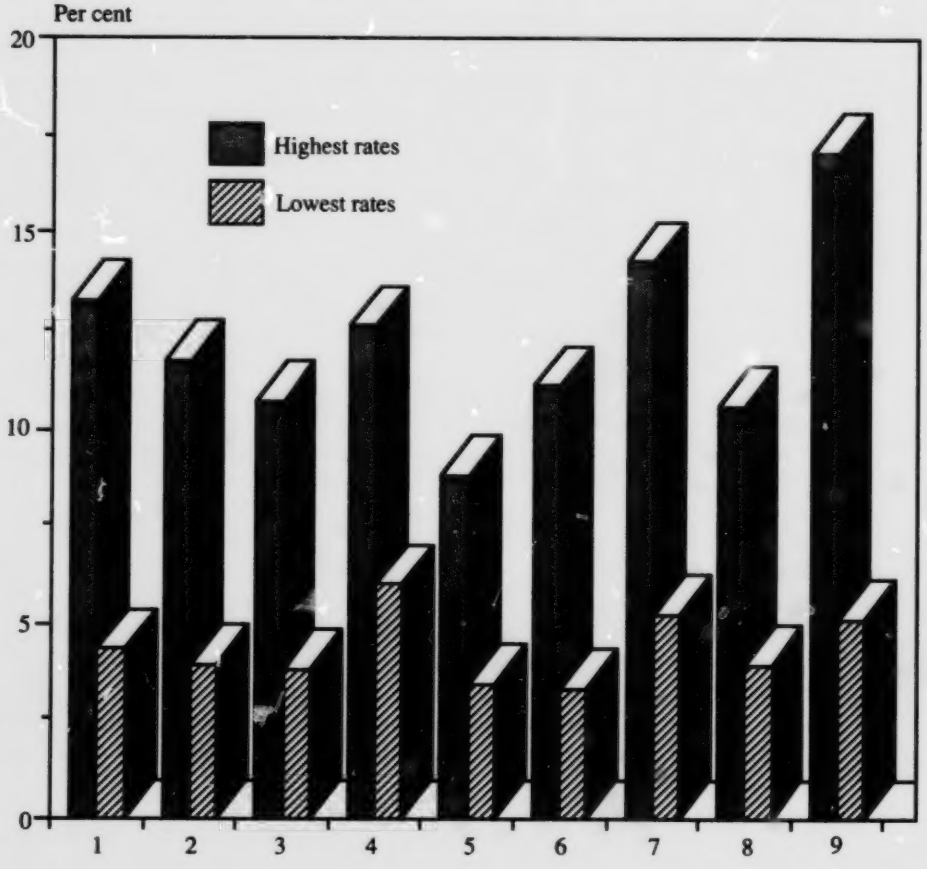
- It has been estimated that the effective rate of tax on domestic production is about one-third higher than on competing imports (see Chart 2.2). In some cases, the effective tax rate can be as much as 70 to 80 per cent higher: this is the case, for example, for household furniture, jewellery, sporting equipment, toys and games, and cosmetics.

**Allocation Biases**

- Effective federal sales tax rates across goods produced in the Canadian economy vary widely (see Chart 2.3). There are two main reasons for this dispersion. First, the federal sales tax applies to the manufacturer's selling

Chart 2.3

# Effective Federal Sales Tax Rates on Selected Domestically Produced Commodities




1- Auto parts
2- Household textiles
3- Kitchen utensils
4- Household appliances
5- Electric light bulbs, lamps
6- Office and stationery supplies
7- Sporting equipment
8- Blankets, bedsheets and towels
9- Cosmetics

price, which represents only a portion of the final selling price, and subsequent mark-ups at the wholesale and retail levels vary from product to product and result in a wide diversity in effective tax rates. There are many examples in which the effective tax rates for similar products made by different manufacturers also vary widely. Second, the base for the federal sales tax is very narrow. For example, only about one-third of the value of consumer purchases is currently subject to the federal sales tax.

- This variability in the effective tax rates across sectors, and even across manufacturers within an industry, means that economic allocation decisions are being distorted by the influence of the sales tax system. The end result is an overall loss in the economic efficiency with which Canada's resources are allocated.

Sales tax reform that eliminates these distortions will improve the structure and performance of the Canadian economy. In addition to the structural gains from sales tax reform, the move to a broad-based multi-stage sales tax will also have appreciable short- to medium-term impacts on the overall economy. Growth rates of output and employment will increase in response to increased investment spending and a positive swing in Canada's trade balance. These impacts will arise because a broad-based multi-stage sales tax will remove the tax on business inputs, treat domestic and imported goods equally, and distribute the tax load more fairly across a broader range of goods and services.

Reform of the sales tax system will enhance the competitive position of the Canadian economy. The elimination of the tax on business inputs would lower exporters' costs relative to their competitors' costs by about 0.9 per cent. The removal of the tax bias in favour of imports would improve the relative cost position of Canadian producers with respect to importers in the order of 2 to 3 per cent. For certain industries producing goods such as household furniture, jewellery, sporting equipment, toys and games and cosmetics, the benefits would be much larger. Depending on how trade prices are set in the various markets, the benefits would initially flow through either a better net trade performance or, more directly, into higher Canadian profits. This would lead to greater production opportunities, capacity expansion, job creation and higher national income.

Slightly more than one-third of the value of final expenditures on investment is now subject to federal sales tax at either the 8-per-cent or 12-per-cent rate. Therefore, the effect of the removal of the federal sales tax on investment goods and its replacement by a broad-based multi-stage sales tax would be roughly equivalent to a 4-per-cent reduction in the cost of capital. Over the longer term, the result could be an increase in the level of the desired capital stock of as much as 4 per cent. The resulting expansion of the capital stock will enhance Canada's output potential.

The proposed reforms will also generate additional savings to help finance this higher investment. Increased reliance on sales taxes and less on income taxation, accompanied by the elimination of the income surtaxes, will further increase the level of savings in the economy. Higher savings will flow from two main sources.

Household savings will increase as a result of the higher after-tax returns to savings. As well, an improved current account balance will provide a further source of national savings.

Estimates of the overall loss in real output resulting from the distortions caused by the present federal sales tax, obtained from general equilibrium model analyses, range as high as 1.5 per cent of real GDP, or about $8 billion in today's dollars. These costs arise primarily from the taxation of business inputs and the federal sales tax bias against Canadian goods in export and domestic markets. A reformed national sales tax system, free of these biases and neutral in its impact on goods and services, could yield even more substantial long-term real output gains.

The structural gains from sales tax reform will be substantial. Following the implementation of a broad-based multi-stage sales tax, there would likely be a sizeable demand stimulus from the improvement in the net trade balance and the increase in investment spending to reflect higher desired capital stocks. This will increase real GDP growth and expand employment opportunities.

For obvious reasons, the shift from a narrowly-based federal sales tax to a broad-based multi-stage sales tax will have some impact on the prices of previously untaxed goods and services. This impact would be more substantial if existing provincial retail sales taxes were replaced by a national system at the same time. This one-time increase in the prices of goods and services which are not now subject to tax will be offset, to a certain degree, by price reductions resulting from the lowering of the tax rates on currently taxable commodities. As well, for many Canadians, the increased costs would be offset or more than offset by the refundable sales tax credit, the removal of the surtax on personal income, and further personal income tax cuts. After a brief period, price trends would return to normal. As such, the one-time price adjustment should not find its way into the determination of other costs, and would not increase export prices.

# 3. The Economic Outlook, 1987 to 1992

## Introduction

In the February 1987 budget, economic and fiscal forecasts were presented only for fiscal years 1986-87 and 1987-88. At the time, it was recognized that comprehensive tax reform would have important impacts on Canada's medium-term economic and fiscal prospects. This chapter presents economic projections to 1992 which reflect the proposals set out in the first stage of comprehensive tax reform.

## International Economic Prospects in the Short Term

The prospects for the international and Canadian economies depend very much on how current world trade and fiscal imbalances evolve. The present massive trade deficit in the United States and large surpluses in Germany and Japan, combined with large government deficits in some countries such as the United States, are troubling. These imbalances, together with the increasing pressures on heavily indebted developing countries, present a serious challenge to sustaining healthy world economic growth.

Steps have been taken to address international imbalances in a co-ordinated fashion. The fiscal deficit in the United States is being reduced, although uncertainty about the pace of future declines remains. Some stimulus has been injected into overseas economies, particularly in Japan where more is promised.

In the absence of sufficient policy actions, large exchange rate realignments have been necessary and have occurred. However, relying solely on exchange rate shifts is neither satisfactory nor desirable to achieve the needed medium-term adjustments. Further policy changes are required to reduce credit demands by the U.S. government and to encourage stronger domestic demand growth in other nations.

Real output growth in Japan and the major European members of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) averaged about 2.5 per cent in 1986. However, after three years of trade-led growth, the prime source of growth in 1986 shifted significantly from net exports to domestic spending in these countries. This pick-up in final domestic demand, particularly in Germany and Japan, was weaker than expected, however, and in combination with the decline in constant dollar trade surpluses, resulted in worse-than-expected overall real growth performance. Inflation in the major overseas OECD countries

was very low by recent standards because of the appreciations of their currencies relative to the U.S. dollar and the decline in the international price of oil.

The outlook for the international economy in 1987 and 1988 is set out in Table 3.1. Economic performance in the major European and Japanese economies is expected to be similar to 1986, although inflation will be somewhat higher. The trade surpluses in Japan and Germany are expected to show some decline later this year and through 1988. Further declines in real trade balances will reduce output growth. Without additional policy initiatives, growth in final domestic demand, particularly in Germany and Japan, will be moderate at best. As a result, there is some risk that the pace of final domestic demand growth in overseas countries will not be strong enough to offset the impact on their real output and employment growth prospects from the expected deterioration in their trade balances. A particular area of concern is that, with uncertainty in exchange markets, expectations by businesses of further currency appreciation against the U.S. dollar will constrain investment spending in Germany and Japan.

The growth of real output in the United States is expected to be 2.5 per cent in 1987, the same pace as recorded a year earlier. In 1988 growth of real GNP of 3 per cent is expected. Behind this pattern of modest improvement in real output growth is an expectation of a pronounced shift in the composition of output from domestic demand to trade. With the growth rate of real final domestic demand projected to be well under 2 per cent in both 1987 and 1988, a continuing improvement in the constant-dollar trade account is expected to be the primary source of economic growth. This trade improvement will emanate largely from the depreciation of the U.S. dollar on a trade-weighted basis since early 1985. The nominal value of the current account balance, however, is not expected to show significant improvement until 1988, reflecting the lags in the adjustment of trade volumes to the depreciation of the U.S. dollar.

The rate of inflation as measured by the consumer price index (CPI) fell dramatically in the United States in 1986, averaging 1.9 per cent for the year and reaching 1.1 per cent by year-end. Much of this decline was accounted for by the fall in energy prices. Excluding energy, the rate of inflation in 1986 was just below 4 per cent. In 1987 and 1988 inflation should average 4 per cent, although quarterly movements in U.S. inflation may be temporarily above 4 per cent as energy prices rise and import prices begin to reflect more fully the depreciation of the U.S. dollar. To date, import prices in the United States have shown only a partial response to the depreciation of the dollar.

Financial markets in the United States in recent months have reflected the general international uncertainty about trade and fiscal imbalances. Renewed downward pressure on the external value of the U.S. dollar has emerged since the beginning of 1987, particularly relative to the Japanese yen. In response to this pressure, and to the rising U.S. rate of inflation, interest rates moved up in the United States in March and April of this year.

Much of this financial market response may be an over-reaction to recent U.S. inflation performance and uncertainty over the prospects for the U.S. trade and fiscal imbalances. The dollar's weakness is in part related to the disappointment

Table 3.1

**International Economic Prospects in the Short Term**

| | 1986 | 1987 | 1988 |
|---|---|---|---|
| | (annual percentage changes unless otherwise specified) | | |
| **United States** | | | |
| Real GNP | 2.5 | 2.5 | 3.0 |
| Final domestic demand | 3.6 | 1.3 | 1.5 |
| Volume of net exports (billions of 1982 dollars) | −147.8 | −122.3 | −68.5 |
| CPI | 1.9 | 3.5 | 4.2 |
| Employment | 2.3 | 2.0 | 1.6 |
| Current account balance ($ billions) | −140.6 | −148.8 | −131.0 |
| 90-day commercial paper rate[1] (per cent level) | 6.7 | 6.4 | 6.4 |
| AAA corporate bond rate (per cent level) | 9.0 | 8.8 | 8.6 |
| **Major Overseas OECD countries** | | | |
| Real GNP/GDP | | | |
| Europe[2] | 2.4 | 2.3 | 2.2 |
| Japan | 2.5 | 2.7 | 3.3 |
| Inflation (CPI) | | | |
| Europe[2] | 2.3 | 2.9 | 3.1 |
| Japan | 0.6 | 0.3 | 1.5 |
| Oil price assumption | | | |
| West Texas Intermediate at Chicago (U.S. dollars per barrel) | 15.50 | 17.70 | 17.70 |

[1] Annual average yield basis

[2] Weighted average of Germany, France, the United Kingdom and Italy

over lack of progress in reducing the U.S. trade and fiscal deficits. However, in volume terms the trade balance is improving and improvements in the nominal current account deficit should be forthcoming. As well, the fiscal deficit is also declining from its peak in fiscal year 1986 and continued progress is expected. The increase in the rate of inflation largely reflects the unwinding of the temporary effects of lower energy prices in 1986 and the once-and-for-all increase in import prices due to the large depreciation of the U.S. dollar. Underlying cost increases remain moderate. Furthermore, domestic demand growth in the United States is weak, so growing credit market pressures are not evident.

These factors suggest that the U.S. interest rate increases in recent months may be unwound. In the forecast it is assumed that U.S. short-term interest rates decline slightly from their May 1987 average levels by year-end, and then remain fairly flat through 1988.

For commodities, the expected international environment is one in which prices in aggregate are expected to rise slightly from their present, generally depressed, levels. Depressed international grain prices are expected to continue, reflecting the excessive subsidization of agriculture in a number of countries. There is substantial volatility in international oil prices at present. For forecasting purposes, the oil price is assumed to average about $18 (U.S.) per barrel in 1987 and 1988.

## Recent Canadian Economic Developments

With a real output growth rate of 3.1 per cent in 1986, Canada was the fastest growing economy of the major OECD countries. Yet the pace of growth through the year was uneven, and certain sectors and regions were hard hit by adverse international developments.

The pattern of output growth during 1986 was heavily influenced by swings in inventory investment. A rapid buildup of inventories during the first half of the year was followed by a much smaller increase on average in the second half and a decumulation of inventory stocks in the final quarter of the year. While a strengthening profile of final domestic demand and the volume of net exports through the year acted to partly buffer the influence of the inventory swings on real output, the pace of total output growth slowed significantly in the second half of the year. However, with the adjustment to the unsustainably high inventory accumulation likely completed before the end of the year, the economy is poised for a return to higher growth. Monthly GDP data for the first quarter of 1987 indicate a sharp increase in economic growth.

The pattern of economic growth across sectors and regions also varied substantially in 1986, reflecting largely adverse international developments for two key commodities, oil and grain. Oil prices had fallen by more than 50 per cent from late 1985 to mid-1986, and export prices for natural gas had also declined substantially. In response, there was an early and substantial cutback in employment and investment by the petroleum sector. Similarly, world grain prices fell sharply, with price levels in 1986 at their lowest levels in 10 years, having declined more than 20 per cent from 1985 levels alone. This created substantial economic difficulties and uncertainty in the main grain-producing regions of the country. Besides impacting significantly on regional economic performance in 1986 and early 1987, these developments accounted for a sizeable proportion of the increase in Canada's current account deficit.

From a deficit of $0.6 billion in 1985, Canada's current account balance deteriorated significantly in 1986 to an $8.8 billion deficit. As noted above, sharp declines in international prices for oil, natural gas and grains, and continuing weakness in other primary product prices were important factors in this deterioration. Large currency realignments against overseas currencies also played a sizeable role by raising the price, and hence nominal value, of imports from overseas countries.

Canada continues to have an impressive record of job creation. The 2.9-per-cent expansion of employment in 1986 was the strongest rate of increase since 1980 and by far the fastest rate of employment growth among the major industrial countries. And there have been further strong gains to date in 1987. Indeed, from July 1986 to May 1987 employment expanded at a 3.7-per-cent annual pace. Canada also has one of the fastest growing labour forces among the major OECD countries. The labour force grew by 1.8 per cent in 1986. While this strong labour force growth has dampened somewhat the influence of job creation in reducing the unemployment rate, significant progress is nevertheless being made. The unemployment rate in May was 9.1 per cent, down from 10.0 per cent at the end of 1985 and a peak of 12.8 per cent during the 1981-1982 recession.

Inflation, as measured by the consumer price index, was close to 4 per cent in 1986 for the third consecutive year. The impact of substantial price declines for refined petroleum products was offset by increases in food prices, indirect taxes, and housing costs. Import prices were also significantly higher, reflecting the decline of more than 10 per cent in the trade-weighted value of the Canadian dollar against the currencies of our major trading partners from early 1985 to the end of 1986. Wage costs remained moderate, with wage settlements averaging 3.4 per cent in 1986, and the Canadian economy has experienced good productivity growth during the recovery.

Paralleling developments in the international economy, Canadian financial markets have recently shown considerable volatility. From recent peak levels reached just prior to the February 1986 budget, short-term Canadian interest rates had fallen roughly 4 percentage points by the end of 1986. The substantial strengthening of the Canadian dollar early in 1987 presented the opportunity for a further decline in Canadian rates of over 1 percentage point by March. However, since March, increases in U.S. interest rates have led to some upward pressure on short-term Canadian interest rates, with rates moving back to levels prevailing at the end of 1986.

## Canada's Short-Term Economic Prospects

The updated economic outlook for 1987 is very similar to that presented in the February 1987 budget. Economic activity in Canada is expected to expand at a moderate pace over the year, with some declines in both inflation and the unemployment rate, and relatively stable conditions in financial markets. Recent output and employment data strongly confirm this view, and suggest that growth will be considerably stronger than was expected by many private sector forecasters in early 1987.

The short-term economic outlook for the Canadian economy is summarized in Table 3.2 and Chart 3.1. Real gross domestic product (GDP) is expected to grow by 2.8 per cent this year and by 3.0 per cent in 1988. While these average annual rates of growth are slightly less than that recorded in 1986, the pace of expansion through this year and next will be significantly stronger than last year. The average annual pace of growth from the end of 1986 to the end of 1988 is expected

to be double the 1.6-per-cent increase in real GDP registered from the fourth quarter of 1985 to the fourth quarter of 1986.

Table 3.2

**Canadian Economic Performance and Outlook: Main Economic Indicators, 1986 to 1988**

| | 1986 (actual) | 1987 (forecast) | 1988 (forecast) |
|---|---|---|---|
| | (percentage change unless otherwise indicated) | | |
| Expenditures (volumes) | | | |
| Gross domestic product (GDP) | 3.1 | 2.8 | 3.0 |
| Consumer expenditure | 4.0 | 2.7 | 3.1 |
| Residential investment | 13.2 | 6.6 | −3.9 |
| Business non-residential investment | −0.8 | 1.6 | 4.9 |
| Machinery and equipment | 5.4 | 4.4 | 5.3 |
| Non-residential construction | −7.7 | −1.9 | 4.5 |
| Government expenditure | 0.5 | 1.8 | 1.0 |
| Final domestic demand | 3.1 | 2.6 | 2.4 |
| Inventory change (billions of 1981 dollars) | 3.8 | 1.5 | 2.9 |
| Exports | 3.1 | 2.9 | 2.5 |
| Imports | 5.1 | 0.7 | 1.7 |
| Net exports (billions of 1981 dollars) | 16.4 | 19.4 | 20.8 |
| Current account balance (billions of current dollars) | −8.8 | −7.6 | −8.3 |
| Housing starts (thousands of units) | 200 | 209 | 192 |
| Prices and costs | | | |
| CPI | 4.1 | 3.9 | 3.8 |
| GDP deflator | 2.8 | 3.5 | 3.7 |
| Average wage settlements | 3.4 | 3.5 | 3.7 |
| Labour market | | | |
| Labour force | 1.8 | 1.9 | 1.8 |
| Employment | 2.9 | 2.3 | 2.1 |
| Unemployment rate (per cent level, fourth quarter) | 9.4 | 9.1 | 8.9 |
| Incomes | | | |
| Personal income | 6.9 | 6.2 | 6.0 |
| Corporate profits | −4.9 | 10.2 | 16.6 |
| Personal savings rate (per cent level) | 11.3 | 10.5 | 9.5 |
| Financial market assumptions | | | |
| 90-day commercial paper rate (per cent level) | | | |
| Nominal | 9.2 | 7.8 | 7.6 |
| Real[1] | 5.1 | 3.9 | 3.8 |
| McLeod Young Weir average of long-term corporate bond rates (per cent level) | | | |
| Nominal | 10.8 | 10.6 | 9.4 |

[1] Real interest rates are defined as the nominal rates minus the percentage change in the consumer price index.

Output growth in the Canadian economy over the short term is expected to be led by non-energy investment and a rebound in inventories from the low levels of late 1986. The latest Private and Public Investment Intentions (P&PI) survey by Statistics Canada suggests that non-energy investment will rise 6.2 per cent this year, or about 3 per cent in real terms. The prospects for energy investment are expected to offset some of this strength. A rebound in inventory accumulation to more normal levels over this year and next will also be a significant contributor to real output growth.

Housing activity has been very strong recently, with monthly housing starts averaging 222,000 (at annual rates) since mid-1986. Activity in this market is anticipated to continue to be robust, with housing starts expected to average 200,000 in 1987 and 1988. The strength in this market reflects the impact of strong employment and income growth, buoyant consumer confidence and relatively favourable financial conditions. The rapid pace of housing starts means that a considerable part of the pent-up demand for housing that accumulated earlier in the 1980s is now being satisfied.

Consumer expenditure growth is expected to be solid, but more moderate than experienced in recent years. The very rapid growth of spending on consumer durables since 1983 has now largely satisfied the built-up demand that existed for these goods after the 1981-1982 recession. The pattern of domestic spending is expected to shift away from durables, especially automobiles, and move to other goods and services.

Government expenditures on final demand are expected to grow much more slowly than total output, reflecting actions by both levels of government to restrain growth in government spending.

Some improvement in the volume of net trade is forecast but the nominal current account deficit this year and next is expected to be similar to that recorded in 1986. Weakness in final domestic demand growth in the United States, particularly in automobile sales and construction, and ongoing international surpluses of natural gas and grain, together with depressed prices for these commodities, are important factors expected to impede a significant improvement in the current account position in the near term. The international competitiveness of the Canadian economy will be crucial in determining the pace at which the current account deficit is reduced over the next few years.

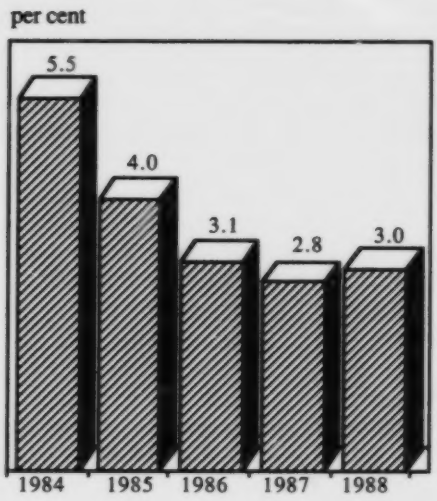
The pace of output growth this year and next is expected to generate an environment in which both job creation and labour force growth will continue to be strong and the unemployment rate will continue to decline. From the end of 1986 to the end of 1988, over 550,000 new jobs are expected to be created. This should permit a gradual decline of the unemployment rate to below 9 per cent by next year.

Inflation is expected to be just below 4 per cent this year and next, and then decline to 3 per cent over the medium term. Underlying cost increases should continue to be moderate, but some upward pressure on prices will come from indirect tax increases and housing. In contrast to the large inflation differential in

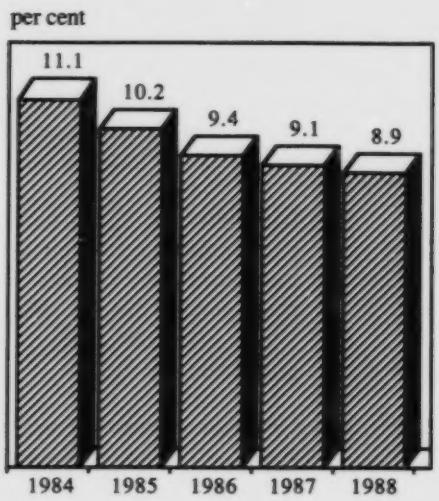
Chart 3.1

# Economic Performance and Prospects in Canada: 1984-1988

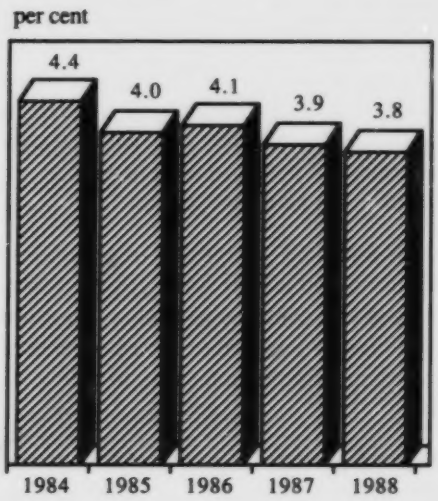
**Growth Rate of Real GDP**



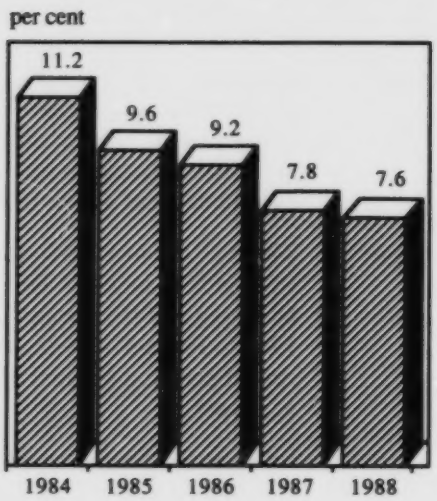

**Unemployment Rate - Fourth Quarter**




**Inflation Rate (CPI)**




**90-Day Commercial Paper**




Note: Figures for 1987 and 1988 are forecasts.

favour of the United States in 1986, the Canadian rate of inflation is forecast to move below the U.S. inflation rate by 1988.

Interest rates are assumed to decline slightly from the levels prevailing in May 1987. The 90-day commercial paper rate is expected to average 7.8 per cent this year, the same level as forecast in the February 1987 budget, and then decline to 7.6 per cent in 1988. The yield on industrial bonds is expected to decline more significantly by 1988, in part due to anticipated developments in U.S. financial markets, but also reflecting the forecast improvement in relative Canadian inflation performance and the continued progress in reducing fiscal deficits in Canada. Nevertheless, after accounting for inflation, interest rates are expected to remain considerably above average historical levels over the next two years.

Sectoral and regional economic performances diverged significantly in 1986. The dramatic fall in oil and grain prices had significant adverse impacts on output and employment in the Prairie and Atlantic provinces, while strengthening domestic and international demands for manufactured goods bolstered growth in Central Canada. The recent firming of prices for oil and some other commodities, in conjunction with the significant realignment in the value of the Canadian dollar against overseas currencies, should lead to a greater degree of balance in sectoral and regional economic performance this year and next, although depressed international grain prices will continue to seriously constrain farm incomes, particularly in Western Canada.

A number of recent economic indicators, which are presented in Chart 3.2, point to a broadening of economic activity across regions and sectors. The P&PI Investment Intentions survey by Statistics Canada indicates greater balance in business spending plans across sectors and regions in 1987 than was observed in 1986. As well, employment growth improved substantially in the Western and Atlantic regions during the latter part of 1986 and the early part of 1987, while remaining strong in Central Canada, particularly in Quebec. Over the next 18 months, all regions should share more fully in Canada's expected employment and output growth.

In 1987 and 1988, the Canadian economy is expected to continue its strong economic performance relative to other major industrial countries. Real GDP growth in Canada is expected to be slightly above the average for the OECD countries in both years. Job creation in Canada will also continue to outpace that in other major OECD countries. While the inflation rate in Canada is expected to be slightly above the OECD average, the differential between inflation in Canada and our key trading partners should narrow significantly from that observed in 1986.

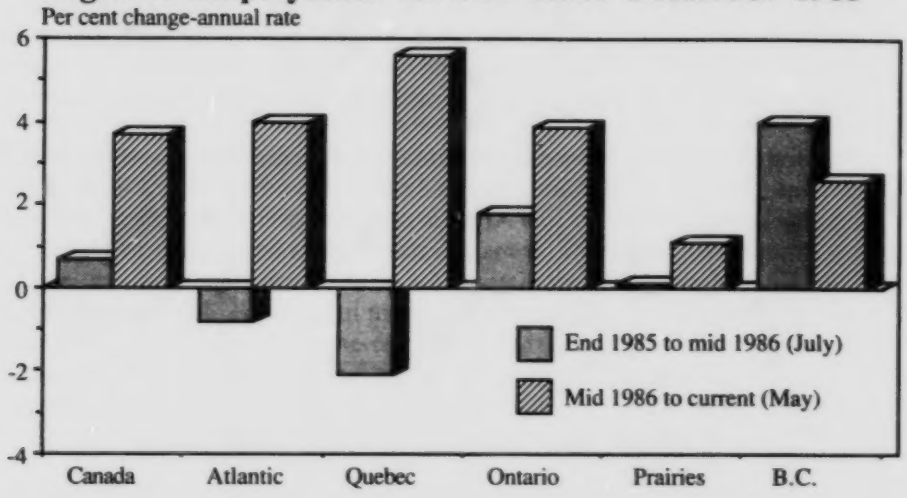
## Medium-Term Economic Risks and Uncertainties

Canada's economic prospects into the early 1990s will be importantly influenced by both economic policies at home and by progress and stability in the international economic environment. The prospects for such progress and stability

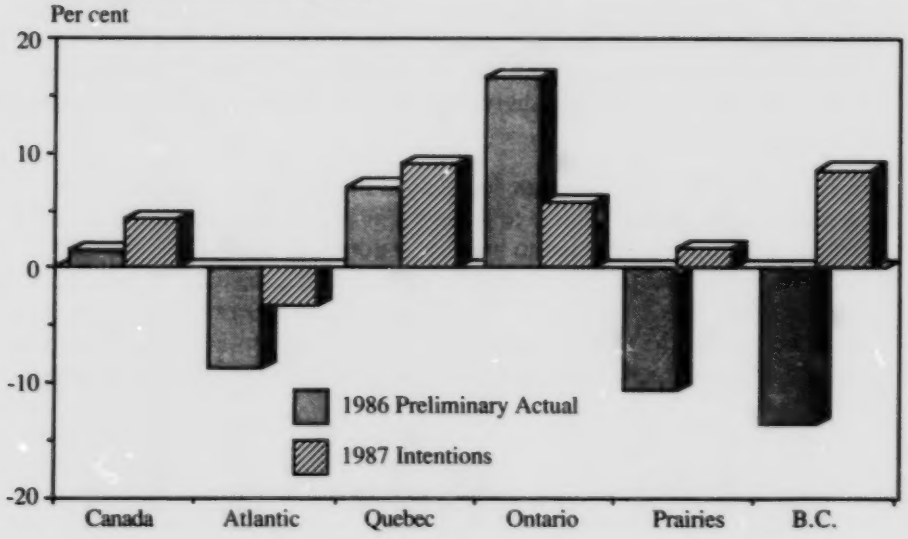
Chart 3.2

# Indicators of Recent Regional Economic Performance

## Regional Employment Growth Since December 1985




## Regional Growth in Business Capital Expenditure* (In Current Dollars)




* Private and Public Investment Intentions Survey, Statistics Canada, March 1987.

will be affected by how the major current trade and fiscal imbalances evolve. While there are risks associated with the current international situation, there are also opportunities for the major industrial countries to implement policies in a co-ordinated fashion to better ensure a sustained expansion.

It is important to recognize that medium-term projections are not forecasts; rather, they represent views of possible economic outcomes that are consistent with the economic and policy assumptions embedded in them. Different, but perhaps equally plausible, assumptions can lead to quite different economic projections. Clearly, medium-term projections at present will be influenced by assumptions about government policy decisions in the United States, Germany, Japan and elsewhere.

The basic assumption about the international environment embedded in the medium-term projection is that the major international imbalances improve gradually, without significant disruptions to the international economic system. The depreciation of the U.S. dollar that has already taken place, combined with the improving growth in domestic demand in the main overseas OECD economies, is projected to lead to steady improvements in the U.S. trade position. While Gramm-Rudman-Hollings deficit targets will not likely be achieved, a substantial reduction in the U.S. deficit is expected in fiscal years 1987 and 1988, and the U.S. administration has committed itself to sizeable further declines in the deficit over the medium term. Furthermore, the G-7 countries have agreed to implement policies in a co-ordinated fashion that should further reduce current international imbalances.

The resulting improvement in trade and fiscal imbalances, and the positive perception of government policies, should contribute to an environment in which real interest rates will moderate. In this medium-term international projection, lower real interest rates will make the debt burdens of less developed countries easier to manage. Steady, moderate growth in the global economy should also set the stage for some firming of commodity prices.

If progress in reducing present international imbalances is not continued, the consequences for the international economy would be severe. For example, failure of the U.S. government to achieve substantial deficit reduction, weak domestic demand growth in overseas countries and lack of progress in re-balancing trade flows among the largest industrialized countries could well set the stage for an environment in which the U.S. dollar falls sharply, U.S. protectionism increases, international interest rates rise, and the risks of financial disruption arising from the international debt burdens of the developing countries increase.

Such developments would threaten the prospects for sustained world economic growth. Recent signs of improvement in the U.S. trade and fiscal imbalances, however, coupled with strengthening domestic demand and declining real net trade surpluses in Japan and Germany, suggest that the required adjustments are under way. Success in pursuing co-ordinated policy measures is being influenced by the realization that failure to act could seriously threaten international economic prospects. In the light of recent economic developments and policy

actions, a balanced assessment of medium-term international economic prospects suggests that a moderately optimistic projection is the most likely.

## Canada's Medium-Term Economic Prospects

The fundamentals of the Canadian economy are healthy. Although the Canadian economy is now in its fifth year of expansion, the typical domestic signs of a tiring recovery – rising inflation and costs, excessive inventories, and weakness in housing markets – are not present. With strong consumer confidence, firming investment spending and a stable policy environment, Canada's prospects are good for continuing, and relatively strong, output and employment growth. This should permit ongoing, gradual declines in the unemployment rate throughout the medium term.

Stage one of comprehensive tax reform will enhance the medium- to longer-term economic potential of the Canadian economy. The changes to the personal and corporate income tax systems will increase incentives to work and invest, and will improve the quality of the capital stock, thereby enhancing productivity. These beneficial impacts will, however, be realized only gradually.

The second stage of tax reform, which includes replacing the existing sales tax system while enhancing the refundable sales tax credit, eliminating the income surtaxes and further reducing personal income taxes, will complement and extend the stage one incentives to increased labour supply and saving. But the major economic impact of the second stage of comprehensive tax reform will be its strongly beneficial effects on the competitiveness of Canadian industry and the incentives for Canadian industry to invest. Comprehensive tax reform will lead to a more efficient allocation of resources in the Canadian economy, a more competitive economy in the global marketplace, and increased potential for growth and job creation in the 1990s.

The highlights of the Canadian medium-term projections are set out in Table 3.3 and Chart 3.3. Real GDP growth should average 3 per cent over the period 1989 to 1992, allowing the unemployment rate to fall below 8 per cent by the 1990s. The Canadian economy should continue to show a favourable performance on unit labour costs, and this should help to stabilize the underlying inflation rate around 3 per cent. A favourable global competitive position for Canadian corporations and some recovery in commodity prices should allow ongoing improvements in the current account and generate sufficient profit growth to finance substantial capital spending. In an environment of moderate international interest rates and good Canadian inflation performance, there would be scope for further declines in Canadian interest rates over the medium term.

Table 3.3

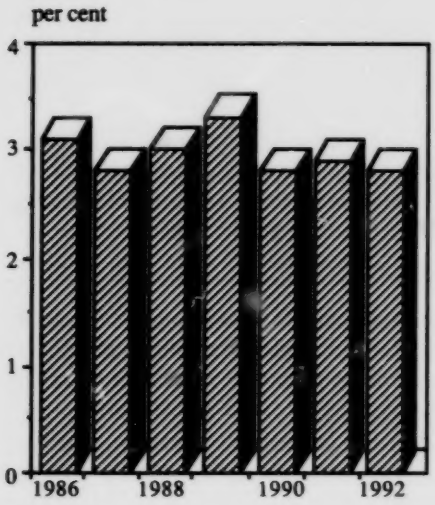
**Medium-Term Economic Outlook: Main Economic Indicators**

| | 1986 | 1987 | 1988 | Average 1989-1992 |
|---|---|---|---|---|
| | (per cent change unless otherwise specified) | | | |
| Real GDP | 3.1 | 2.8 | 3.0 | 3.0 |
| Employment | 2.9 | 2.3 | 2.1 | 2.2 |
| Unemployment rate (per cent level, fourth quarter) | 9.4 | 9.1 | 8.9 | 8.0 |
| Inflation (CPI) | 4.1 | 3.9 | 3.8 | 3.0 |
| 90-day commercial paper rate | 9.2 | 7.8 | 7.6 | 7.2 |

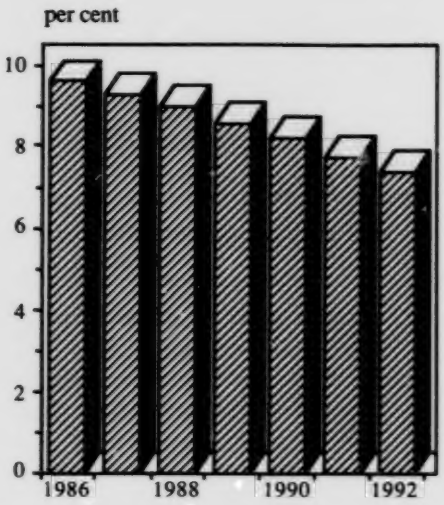
Chart 3.3

# Canada's Medium-Term Economic Prospects: Key Indicators

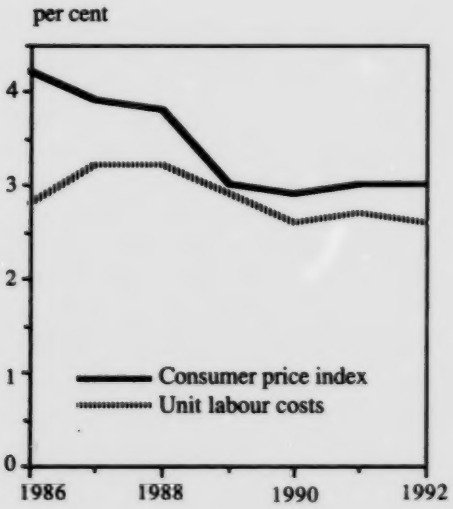
**Growth Rate of Real GDP**



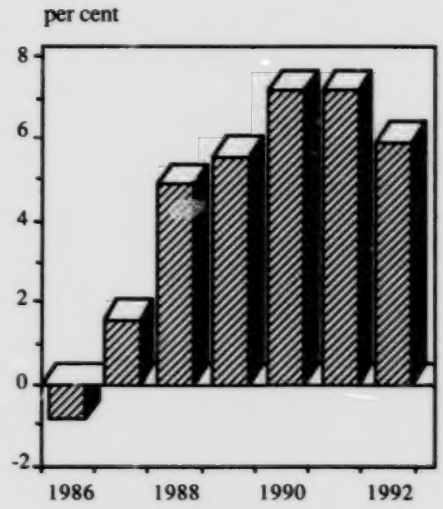

**Unemployment Rate**




**Inflation**




**Growth Rate of Real Private Business Non-Residential Investment**



# 4. The Fiscal Implications of Stage One of Comprehensive Tax Reform

## Introduction

Events in the 1970s and 1980s have shown just how sensitive federal revenues can be to both economic developments and policy changes. Some of this sensitivity reflects the influence of economic factors on government revenues, such as swings in commodity prices and the 1981-1982 recession. In addition, however, discretionary changes to the tax system during the 1970s and early 1980s, and important tax developments abroad, have significantly increased the variability of the federal government's revenues. This variability has impaired the government's ability to undertake both its short- and medium-term fiscal planning. Indeed at times it has forced the government to make unintended mid-year corrections that can be disruptive to fiscal planning.

The experience of the 1980s has highlighted disturbing trends in the tax structure that have reduced the predictability and stability of federal revenues. In particular, developments have tended to weaken the relationship between what is earned as income and what is counted as income for tax purposes, as well as between what is counted as income for tax purposes and what is actually paid in tax. This problem has resulted from the proliferation of selective tax preferences, and their increased use by taxpayers to minimize their tax payable. While economic factors will always influence revenue collections, comprehensive tax reform will help reduce the variability and improve the predictability of federal tax revenues, enhancing the overall environment for fiscal planning.

The lower personal and corporate statutory tax rates, elimination of selective income tax preferences and broader income tax bases proposed in the first stage of comprehensive tax reform have three main fiscal implications. They will:

- reduce the variability of the federal government's revenues;
- affect the medium-term projections for the federal deficit; and,
- require related actions to ensure that the first stage of tax reform is consistent with the government's principles for responsible fiscal management.

## Improving Fiscal Stability with Stage One of Tax Reform

Over the past decade the flow of revenues from the tax system has become less stable and more difficult to predict. In part, these problems have been attributable

to adverse economic developments, such as large swings in commodity prices in the late 1970s and mid-1980s, and the substantial impacts of the 1981-1982 recession on income, tax bases and revenues.

In addition, however, decisions taken by governments have altered the tax structure in a way that, on balance, has led to a narrowing of tax bases and upward pressure on tax rates. The proliferation of selective tax preferences has ongoing implications for the predictability and stability of federal tax revenues:

- First, tax preferences directly reduce tax bases. To maintain revenue collections, tax rates must be raised. Moreover, since the government is not always able to anticipate accurately the use of these preferences, they directly impair the overall predictability of federal revenues and create uncertainty in fiscal planning.

- Second, the increasing use of tax preferences has substantially altered the relationship between taxes paid and income earned, both across and within sectors. Thus, even with a given aggregate level of income in the economy, changes in the composition of that income can have dramatic impacts on federal revenue collections. This is an important source of difficulty in predicting revenues. These types of compositional shifts were prevalent in the first half of the 1980s. For example, increasing proportions of transfer and investment income in total personal income – both of which are effectively taxed at lower rates than salary income – acted to reduce personal income tax collections over the period 1981 to 1984.

- Third, the interaction between high tax rates and narrow tax bases has encouraged increasingly aggressive tax avoidance activities which have further eroded tax bases. This is evident in the increased trading in corporate losses between taxable and non-taxable firms that has taken place in recent years.

If left unchecked, base erosion would have continued through the 1980s, putting upward pressure on tax rates to ensure ongoing progress in meeting fiscal objectives. While the government has attempted to address this problem through various tax initiatives in recent years, the prospect of further pressures arising from both domestic and international factors has become more serious.

For example, the sales tax base is highly vulnerable to erosion. The narrow base of the federal sales tax itself provides incentives for producers to seek tax-exempt status for their own goods. The breadth and variety of current exemptions from sales tax has prompted several court challenges seeking exempt status for goods that are now taxable. As well, the increasing tendency for businesses to restructure their operations through marketing companies in order to reduce sales tax liabilities, particularly in the light of recent jurisprudence, also puts the existing sales tax base at considerable risk.

In addition, reductions in statutory corporate tax rates in the United States and other countries mean that there is increased potential for real income-generating activities to shift abroad, as well as for changes in financial transactions that

would allocate more taxable income to lower-rate jurisdictions. The result of such shifts would be a further significant erosion of the government's corporate tax revenues.

The initiatives proposed under stage one of comprehensive tax reform will considerably improve the stability and predictability of federal tax revenues. The broadening of the tax bases and the elimination of selective tax preferences, together with the lowering of tax rates, closer convergence of the top personal and corporate statutory tax rates and general anti-avoidance rules will address the prospective erosion of tax bases that would undoubtedly have occurred in their absence.

## Direct Revenue and Expenditure Impacts of the Personal and Corporate Tax Measures

Panel A of Table 4.1 presents the direct revenue and expenditure impacts of the personal and corporate tax measures in the first stage of tax reform.

The changes to the personal income tax system will lower statutory tax rates significantly, broaden the personal tax base by reducing tax preferences, improve the fairness of the tax system and relieve about 850,000 lower-income Canadians from federal personal income tax through the conversion of exemptions to credits. On balance, these proposals will result in a reduction in federal personal income tax liabilities for the vast majority of Canadians. Most of the personal income tax proposals will be fully implemented in the 1988 taxation year but the adjustment of the withholding tables on July 1, 1988 means that there will be large refund payments in fiscal year 1989-90. By 1991-92, the tax reform proposals will reduce personal income tax revenues by approximately $2 1/2 billion per annum.

Similarly, the changes to the corporate income tax system will reduce statutory corporate tax rates and broaden the corporate tax base by about 20 per cent. The variation in average effective corporate tax rates across industries will be reduced significantly. In total, the corporate tax changes will increase the corporate tax share of total federal revenues. Corporate tax revenues are about $500 to $600 million higher in fiscal years 1988-89 and 1989-90 as a result. As the measures become fully phased in, the increase in corporate tax revenue will grow to about $1.5 billion by 1991-92.

The total direct revenue impacts of the personal and corporate tax measures would, in the absence of other measures, result in an increase in the deficit of $1.2 billion in 1988-89 and $3.2 billion in 1989-90, as the tax measures are almost fully phased in over a two-year transition period. Beyond this transition period, the revenue effects of these tax changes will contribute to an increase in the deficit of about $1 billion per annum. As well, these measures will directly increase the deficit by an additional $350 to $400 million per year through higher expenditures under the equalization program and because of higher Established Programs Financing cash payments to the provinces due to changes in the value of tax points.

Table 4.1

## Fiscal Implications of Stage One of Tax Reform

| A. Total Direct Revenue and Expenditure Impacts of the Personal and Corporate Tax Measures | 1988-89 | 1989-90 | 1990-91 | 1991-92 |
|---|---|---|---|---|
| | | (millions of dollars) | | |
| **Revenue impacts** | | | | |
| Personal income tax | | | | |
| Conversion of exemptions to credits and marginal tax rate reductions | −2,185 | −5,910 | −4,600 | −4,905 |
| Base-broadening and other measures | 480 | 2,070 | 2,255 | 2,495 |
| Net personal income tax reductions | −1,705 | −3,840 | −2,345 | −2,410 |
| Corporate income tax | | | | |
| Tax rate reductions | −635 | −1,545 | −1,645 | −1,665 |
| Base-broadening measures | 1,165 | 2,170 | 2,810 | 3,190 |
| Net corporate income tax increases | 530 | 625 | 1,165 | 1,525 |
| Total net revenue reductions | −1,175 | −3,215 | −1,180 | −885 |
| **Expenditure impacts** | | | | |
| Increased payments under Established Program Financing and Equalization | 340 | 360 | 385 | 395 |
| **B. Related Revenue Measures** | | | | |
| Changes to the federal sales tax (FST) and the refundable sales tax credit | | | | |
| Shift in federal sales tax to wholesale level for selected items and change in the treatment of marketing companies | 295 | 310 | 315 | 330 |
| 10-per-cent tax on specified telecommunication and cable services | 870 | 945 | 1,000 | 1,055 |
| Tax at general rate on paint and wallpaper | 60 | 60 | 65 | 65 |
| Increase in refundable sales tax credit by $20 per adult and $10 per child | −120 | −150 | −155 | −160 |
| Net increase in FST revenues | 1,105 | 1,165 | 1,225 | 1,290 |
| Tax liability management | | | | |
| Acceleration of source deductions and quarterly instalments of personal income tax | | 1,100 | | |
| Acceleration of sales and excise tax payments | 1,600 | | | |
| Total revenue increases resulting from tax liability management | 1,600 | 1,100 | | |
| Total net revenue increases | +2,705 | +2,265 | +1,225 | +1,290 |
| **Deficit implications of stage one of tax reform** | −1,190 | 1,310 | 340 | −10 |

## Related Actions to Ensure Responsible Fiscal Management

An important principle of tax reform is that the fiscal impact of the reform should be basically neutral. Because sales tax reform will be implemented in a second stage, responsible fiscal management requires raising additional revenues from the existing sales tax system. These revenue increases are outlined in Panel B of Table 4.1.

Until the new sales tax system can be put in place, the government is proposing a number of interim changes to the existing federal sales tax. These measures will alleviate some of the major competitive distortions that now exist and reduce opportunities for tax avoidance. Together with increased revenue resulting from corporate tax reform, the measures will raise additional revenues to finance personal income tax reform. The measures include:

- moving the point of tax from manufacturers to marketing companies where the marketing company is related to the manufacturer, to reduce opportunities for unfair tax avoidance;
- moving the point of tax for certain products to the wholesale level to reduce the competitive advantage of imported goods;
- extending the sales tax to most telecommunications services at a rate of 10 per cent (charges for residential telephone lines will be exempt) and increasing the rate of tax for cable television services from 8 per cent to 10 per cent; and,
- taxing paint and wallpaper at the general sales tax rate, rather than the lower rate that applies to construction materials.

In addition, the government will be increasing the current refundable sales tax credit from $50 to $70 per adult and from $25 to $35 per child. The higher credits will be reduced by 5 per cent of family net income in excess of $16,000.

On balance, these measures are estimated to increase revenues by $1.1 to $1.3 billion per annum.

The government is also proposing, as part of tax reform, a number of new measures directed at strengthening compliance and improving administration. As part of its efforts to administer the tax system more efficiently on behalf of all taxpayers, an examination of further opportunities to speed up collection of tax liabilities has been undertaken. As a result of that examination, the government is proposing additional measures that will complement the initiative to accelerate payroll source deductions for large employers announced in the February 1987 budget. These measures will not represent an increase in tax liabilities but only an acceleration in the time at which liabilities already owed to the government are remitted. They include an acceleration of federal sales and excise tax payments, a further acceleration of the remittance of personal payroll source deductions made by large employers, and an acceleration of quarterly personal income tax instalments.

As indicated in Panel B of Table 4.1, the acceleration of the sales and excise tax payments will result in a one-time revenue increase of $1.6 billion in 1988-89, while the acceleration of source deductions and quarterly instalments will result in a one-time revenue increase of $1.1 billion in 1989-90. These management initiatives will also yield ongoing savings in the form of reduced public debt servicing costs.

The cumulative impact of the measures outlined in Table 4.1 on the deficit and net debt over the 1988-89 to 1991-92 period is negligible.

## Re-balancing Federal Tax Revenue Shares

Table 4.2 traces the shares of the three main federal revenue sources since the early 1970s. A number of trends stand out. The relative importance of personal income taxes has increased markedly, while the shares of both the corporate income tax and sales tax have declined significantly. This shift in the balance of federal tax revenues reflected a combination of policy actions undertaken in the 1970s and early 1980s, and the uneven impact of economic conditions in the late 1970s and early 1980s on the composition and size of the underlying tax bases.

The share of sales tax revenues declined substantially in the mid-1970s due largely to reductions in sales tax rates and a narrowing of the sales tax base by the extension of exemptions. The decline in the corporate tax share in the second half of the 1970s largely reflected policy changes, both increasing use of preferences and rate reductions. The increase in the personal income tax share reflects movements in the other shares as well as the rising trend in personal income as a proportion of national income through the 1970s.

In addition to the ongoing impacts on tax shares from policy changes in the 1970s, the very disparate impacts of the 1981-1982 recession on the underlying tax bases further altered the balance of federal tax revenues in the 1980s. In particular, corporate profits were severely depressed by the recession, and corporate tax revenues fell correspondingly. Furthermore, the losses built up during the recession, combined with the loss-carryover provisions of the corporate tax system, continued to dampen the growth in corporate tax revenues during the recovery. As a result, the share of corporate taxes declined from 24.3 per cent of total personal, corporate and sales tax revenues in 1980-81 to 17.9 per cent by 1985-86. The recession also restrained the growth in consumer expenditures, thereby dampening the sales tax share. In contrast, growth in personal income tax revenues was also negatively affected by shifts in both the size and composition of the personal income base in the first half of the 1980s, but the impact was smaller than that on the other tax sources. As a result, the personal income tax share increased further.

Since 1984-85, strengthening growth in personal income and domestic sales subject to the federal sales tax, in conjunction with fiscal policy measures relating to personal income and federal sales tax rates, have increased the shares of these tax revenue sources. With the exception of 1984-85, the share of corporate income tax revenues continued to decline, so that for 1987-88 corporate income tax is

estimated to represent only 15.6 per cent of total personal, corporate and sales tax revenues, the lowest share in more than two decades. This further decline has resulted primarily from the impact of low commodity prices and increasingly aggressive tax avoidance activities.

In the absence of tax reform, increasing reliance on personal income taxes would have continued. The tax measures in the first stage of tax reform will lower the share of personal income taxes and increase the shares of both corporate income and sales taxes. The corporate tax share will increase from a low of 15.6 per cent in 1987-88 to 17.2 per cent by 1991-92. The second stage of tax reform will bring about further re-balancing of the shares of the main tax revenues as the federal sales tax is replaced by a broad-based multi-stage sales tax, and there are additional personal income tax reductions and the removal of the personal and corporate surtaxes.

Table 4.2

**Structure of Main Federal Tax Revenues**

| Fiscal periods | Personal income tax | Corporate income tax | Federal sales tax | Total of personal, corporate and sales taxes |
|---|---|---|---|---|
| | | (per cent) | | |
| **Historical** | | | | |
| 1971-72 to 1975-76 | 57.6 | 22.9 | 19.5 | 100.0 |
| 1976-77 to 1980-81 | 59.4 | 23.3 | 17.3 | 100.0 |
| 1981-82 to 1985-86 | 64.6 | 19.0 | 16.4 | 100.0 |
| **Current Year Projection** | | | | |
| 1987-88 | 65.1 | 15.6 | 19.4 | 100.0 |
| **Projection for Stage One of Tax Reform** | | | | |
| 1991-92 | 62.9 | 17.2 | 19.9 | 100.0 |

*Note:* Details may not add due to rounding.

# 5. The Fiscal Principles

## Introduction

This chapter reviews the outlook for expenditures, revenues and the deficit in the context of the four principles of responsible fiscal management that were set out in the Speech from the Throne in October 1986. The revenue track presented in this chapter embodies the impacts of the first stage of tax reform as discussed in Chapter 4. The expenditure track reflects the ongoing programs of the Government of Canada, updated for changes to the economic outlook as well as for the automatic impacts on federal expenditures of the first stage of tax reform.

## The Fiscal Strategy

The government's medium-term fiscal strategy is guided by four principles:

- to reduce the growth of the public debt to no more than that of the economy over the medium term: that is, to stabilize the debt-to-GDP ratio;
- to achieve continuing, sizeable year-over-year reductions in the deficit;
- to achieve substantial year-over-year reductions in the government's financial requirements; and,
- to ensure that the greater part of the fiscal progress is achieved through effective expenditure restraint and good management.

These principles have been pursued aggressively since the fall of 1984. While much progress has been made, there have also been unforeseen developments, primarily originating from adverse international events, that have slowed fiscal progress from what had been planned. In particular, the dramatic fall in oil and grain prices in 1986 and the likelihood that these commodity prices will not recover to earlier levels over the remainder of the decade has meant a substantial loss in income for the Canadian economy relative to what was expected at the time of the February 1986 budget. This in turn has put upward pressure on the medium-term deficit track through the impacts of lower oil prices on corporate income tax revenues and of lower grain prices on certain statutory expenditures.

While actions were taken in 1986 to dampen the impacts of these developments on the 1986-87 deficit, attempts to offset fully the ongoing influences of lower oil and grain prices over the remainder of the decade, through either further large expenditure cuts or large revenue increases, were judged likely to be more

Table 5.1

**The Medium-Term Outlook for the Deficit, Financial Requirements, and Net Public Debt**

| | 1986-87[a] | 1987-88[b] | 1988-89[b] | 1989-90[b] | 1990-91[b] | 1991-92[b] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Budgetary deficit** | | | | | | |
| $ Billions | 31.0 | 29.3 | 28.9 | 28.6 | 26.1 | 23.5 |
| Percentage of GDP | 6.1 | 5.4 | 5.0 | 4.7 | 4.0 | 3.4 |
| **Financial requirements** | | | | | | |
| $ Billions | 21.6 | 21.3 | 22.3 | 19.7 | 16.0 | 12.7 |
| Percentage of GDP | 4.3 | 4.0 | 3.9 | 3.2 | 2.5 | 1.8 |
| **Net public debt** | | | | | | |
| $ Billions | 264.5 | 293.8 | 322.8 | 351.4 | 377.5 | 401.0 |
| Percentage of GDP | 52.4 | 54.6 | 56.2 | 57.3 | 58.2 | 58.2 |

[a] Estimate

[b] Projection

disruptive to the economy than a somewhat slower pace of deficit reduction. Nevertheless, this choice was made in a way that ensures continuing progress with respect to all four fiscal principles.

Notwithstanding the impacts of lower oil and grain prices in 1986, the deficit for fiscal year 1986-87 is now estimated at $31.0 billion, $1.0 billion below the February 1987 budget projection, and $3.4 billion below the 1985-86 deficit of $34.4 billion. Program spending for fiscal year 1986-87 is estimated to be $89.4 billion, the target set out in the February 1986 budget and reconfirmed in the February 1987 budget. Revenues will be somewhat stronger than expected in the February 1987 budget, largely reflecting stronger corporate income tax collections in the first quarter of 1987 than anticipated. Financial requirements, excluding exchange fund transactions, in 1986-87 are estimated at $21.6 billion, $2.4 billion less than forecast at the time of the February 1987 budget, resulting from both the improvement in the deficit and increases in the net source of funds from non-budgetary transactions.

For 1987-88, the deficit forecast is unchanged from the February 1987 budget, although underlying the $29.3 billion deficit estimate is higher-than-anticipated statutory program spending, particularly in the areas of farm income support programs, unemployment insurance benefits, and public debt charges. These spending increases are offset by higher-than-anticipated revenue collections. Expected financial requirements for 1987-88 remain unchanged from the February 1987 budget forecast of $21.3 billion.

As indicated in Table 5.1, the pace of deficit decline is expected to slow temporarily in fiscal years 1988-89 and 1989-90. This reflects the ongoing impacts of lower oil and grain prices in 1987-88 and beyond, and the transition to the reformed corporate and personal income tax systems.

Looking ahead to the 1990s, the deficit and financial requirements are projected to show substantial declines. By 1991-92, the federal deficit is projected to decline a further 20 per cent from the estimated 1987-88 level, and financial requirements will be down 40 per cent from the estimated level for 1987-88. The debt-to-GDP ratio is expected to stabilize by 1991-92, constituting a key milestone in the government's medium-term fiscal strategy. Underlying these improvements, as shown in Table 5.2, are steadily declining expenditures as a percentage of GDP and a relatively stable ratio of revenues to GDP.

The remainder of this chapter examines the medium-term fiscal outlook in the context of the four fiscal principles.

Table 5.2

**Key Fiscal Indicators Over the Medium Term**

| | 1986-87[a] | 1987-88[b] | 1988-89[b] | 1991-92[b] |
|---|---|---|---|---|
| **Program expenditures** | | | | |
| $ Billions | 89.4 | 95.7 | 99.1 | 108.2 |
| Percentage of GDP | 17.7 | 17.8 | 17.3 | 15.7 |
| **Statutory programs** | | | | |
| $ Billions | 52.2 | 56.6 | 59.0 | 63.6 |
| Percentage of GDP | 10.3 | 10.5 | 10.3 | 9.2 |
| **Non-statutory programs** | | | | |
| $ Billions | 37.3 | 39.1 | 40.1 | 44.7 |
| Percentage of GDP | 7.4 | 7.3 | 7.0 | 6.5 |
| **Public debt charges** | | | | |
| $ Billions | 27.1 | 28.5 | 30.1 | 34.3 |
| Percentage of GDP | 5.4 | 5.3 | 5.2 | 5.0 |
| **Budgetary expenditures** | | | | |
| $ Billions | 116.5 | 124.2 | 129.1 | 142.6 |
| Percentage of GDP | 23.1 | 23.1 | 22.5 | 20.7 |
| **Budgetary revenues** | | | | |
| $ Billions | 85.6 | 94.9 | 100.2 | 119.1 |
| Percentage of GDP | 16.9 | 17.6 | 17.5 | 17.3 |
| **Gross domestic product** | | | | |
| $ Billions | 505.2 | 537.8 | 573.9 | 688.4 |

[a] Estimate

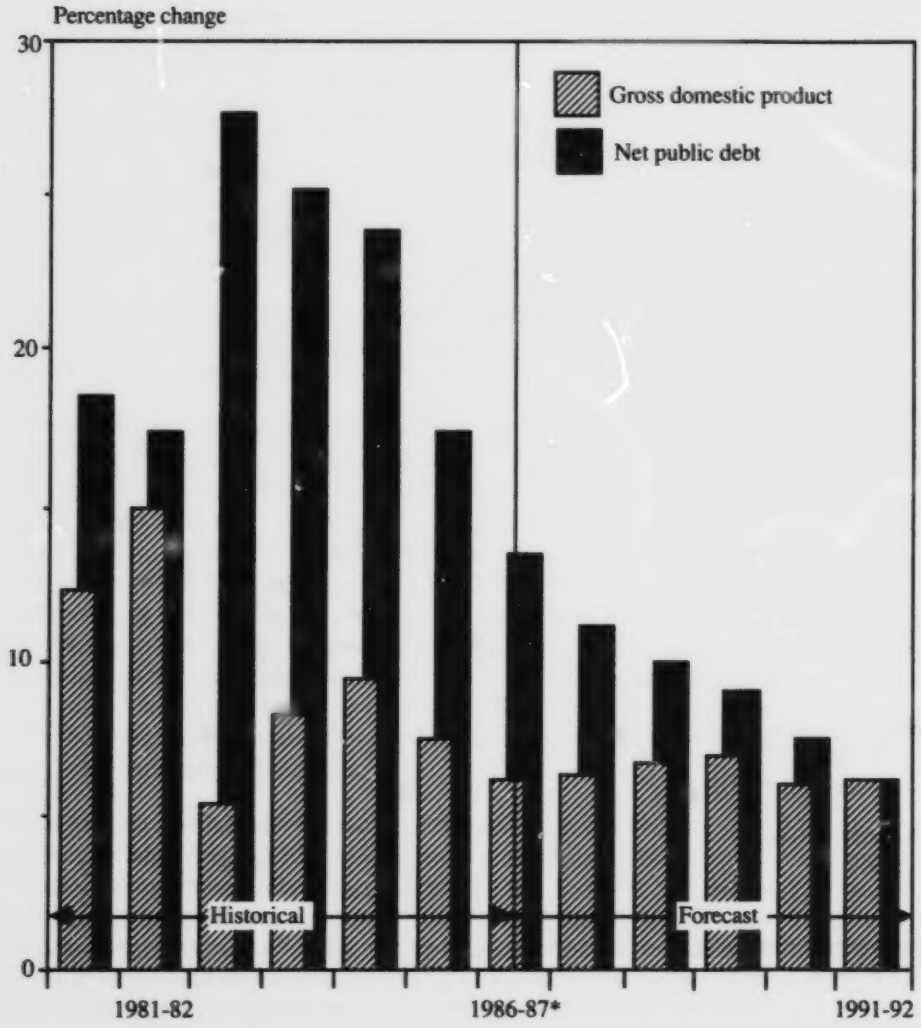
[b] Projection

*Note:* Details may not add due to rounding.

Chart 5.1

# The Fiscal Planning Principles

## Gross Domestic Product and Net Public Debt




*The estimate for 1986-87 is based on published monthly Statements of Financial Operations. Final data will be published in late summer.

## Fiscal Principles in Perspective

**Principle: To Reduce the Growth of the Public Debt to No More Than the Growth of the Economy (Chart 5.1)**

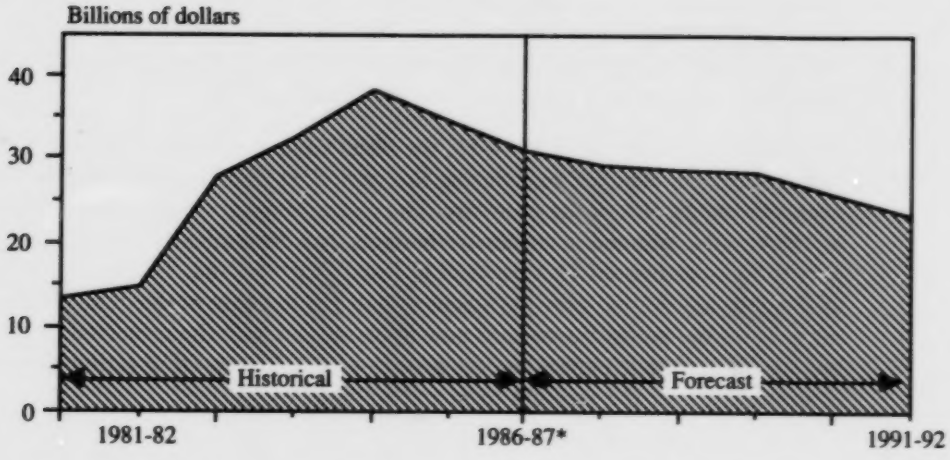
The problems of a continuously rising debt-to-GDP ratio can be put very simply. Unchecked growth in the debt-to-GDP ratio puts upward pressure on interest rates and threatens the economy's long-term growth prospects. It also means that interest payments on the government's debt consume a growing proportion of government expenditures and revenues. This leaves the government's fiscal position highly exposed to events beyond its control and severely restricts the government's capacity to manage the economy effectively.

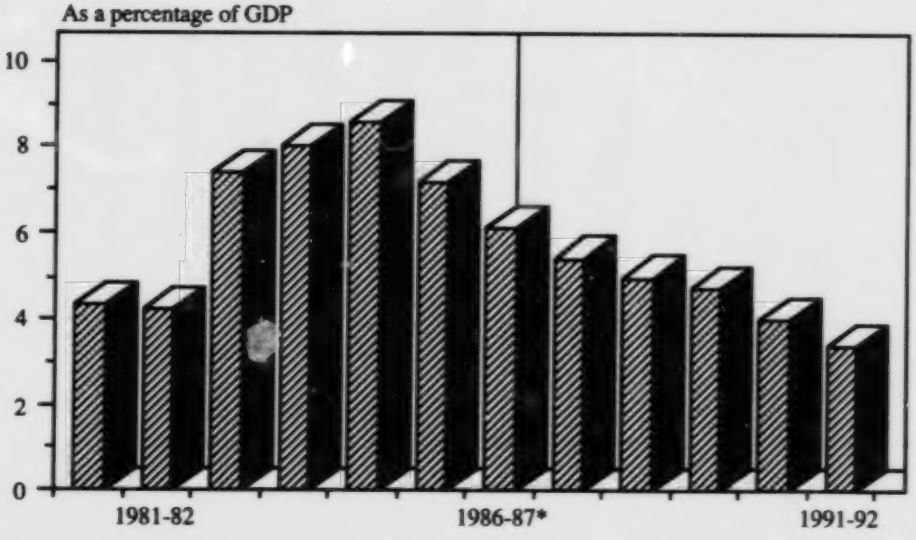
In the four years ending in 1984-85, the fiscal situation was out of control. Debt rose by 23.5 per cent per year during this period, as interest rates remained well in excess of the growth of the economy. The restraint program introduced in the fall of 1984, and continued in successive budgets, has dramatically reduced this growth to an estimated 11.1 per cent in fiscal year 1987-88. This cut in the growth of the debt has not yet been sufficient to halt the increase in the debt-to-GDP ratio. With the policy framework now in place, and with the projected moderate but steady economic expansion, the growth of the debt-to-GDP ratio will slow continuously over the medium term and stabilize by 1991-92.

Chart 5.2

# The Fiscal Planning Principles

## The Deficit




* The estimate for 1986-87 is based on published monthly Statements of Financial Operations. Final data will be published in late summer.

**Principle: To Achieve Continuing, Sizeable Year-Over-Year Reductions in the Budgetary Deficit (Chart 5.2)**

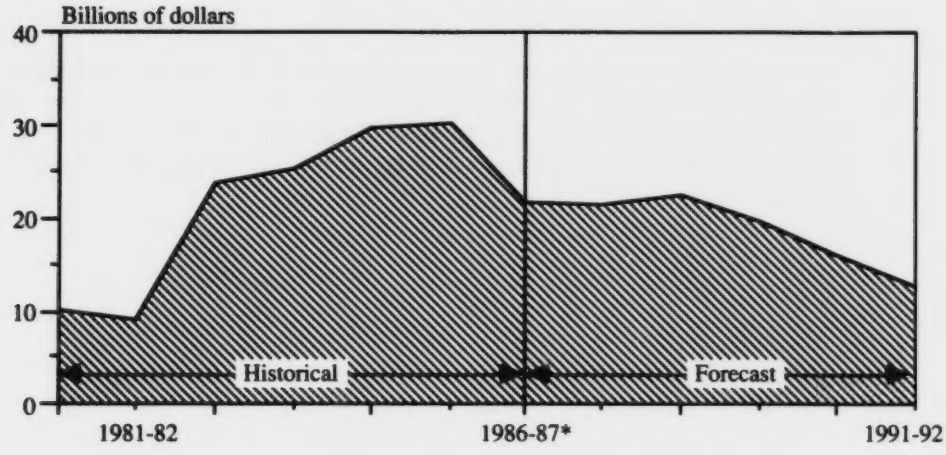
Continuous reductions in the deficit are the key to stabilizing the debt-to-GDP ratio. The government began correcting the deficit problem in the fall of 1984 and the progress is clearly demonstrated in Chart 5.2. Since the deficit peaked in 1984-85 at $38.3 billion, strong deficit reduction action has contributed to a projected reduction in the federal deficit of over $9 billion by fiscal year 1987-88. Relative to the size of the economy this represents a cut of 37.2 per cent in the federal deficit over three years.

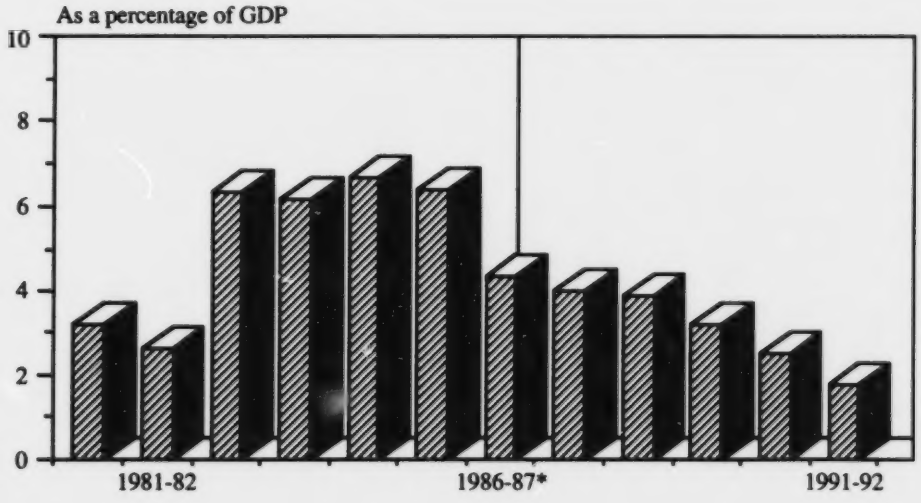
With the broad restructuring of revenues and expenditures that has taken place since the fall of 1984, the deficit is projected to continue to decline over the medium term, reaching $23.5 billion, or 3.4 per cent of GDP, by 1991-92. Relative to the size of the economy, this would be the lowest deficit level realized since the mid-1970s.

Chart 5.3

# The Fiscal Planning Principles

## Financial Requirements




* The estimate for 1986-87 is based on published monthly Statements of Financial Operations. Final data will be published in late summer.

**Principle: To Ensure Substantial Year-Over-Year Reductions in Financial Requirements (Chart 5.3)**

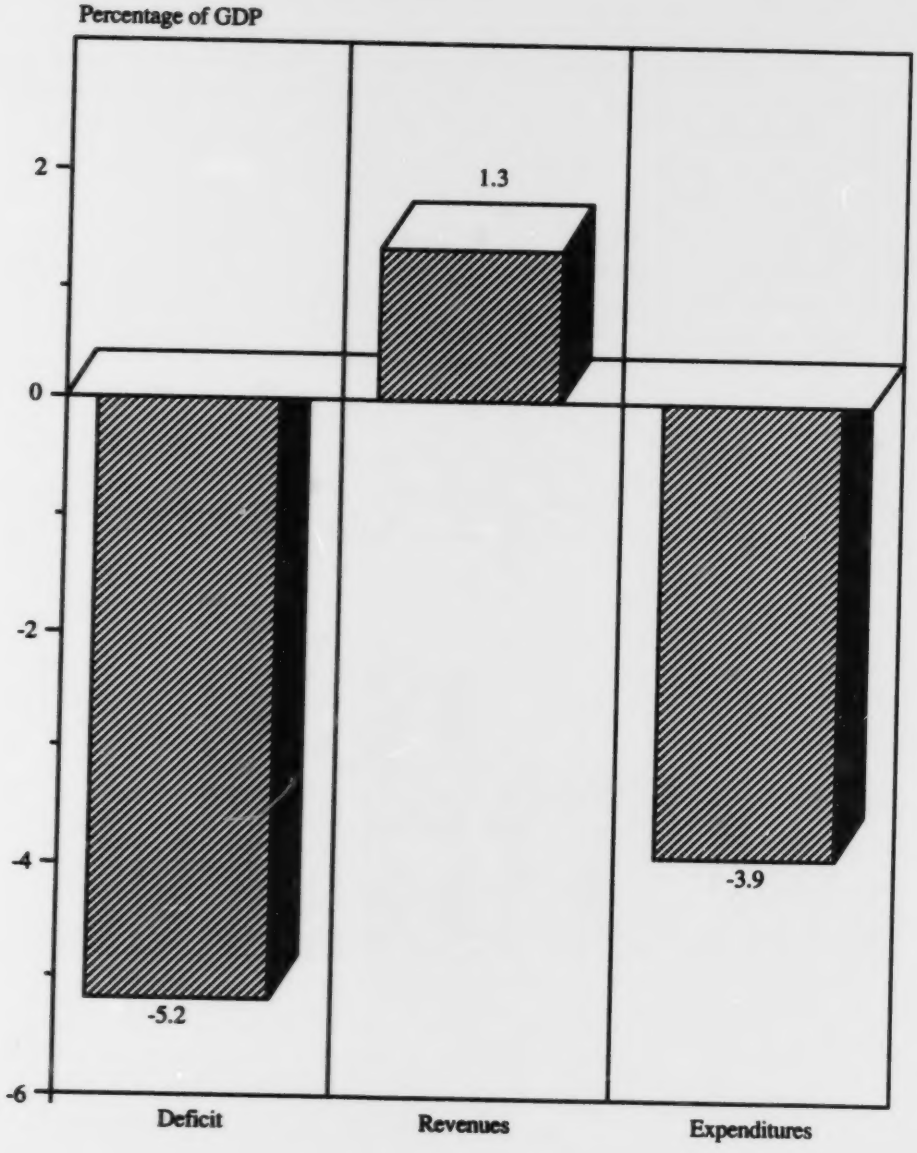
Financial requirements are the most comprehensive measure of the net borrowing demands the government puts directly on private capital markets. The lower these demands are, the more room there is for other borrowers to raise the capital they need. After reaching $29.8 billion in 1984-85, financial requirements, excluding foreign exchange requirements, are projected to drop to $21.3 billion in 1987-88. Relative to GDP this represents a decline of almost 40 per cent over three years.

Over the medium term, once the first stage of tax reform is fully phased in, financial requirements will show further substantial declines. By 1991-92, financial requirements are projected to decline to $12.7 billion, and relative to GDP, they will be down to levels not seen in more than a decade.

Chart 5.4

# The Fiscal Planning Principles

## Contributions to Deficit Reduction 1984-85 to 1991-92



**Principle: To Make Expenditure Control and Good Management the Primary Focus of Fiscal Restraint (Chart 5.4)**

Expenditures grew rapidly in the early 1980s, both in absolute terms and relative to the size of the economy. This growth reflected discretionary initiatives, such as increased energy-related subsidies, and non-discretionary factors such as higher unemployment insurance payments and public debt charges. The rapid rise in expenditures was evident in the unprecedented expansion of federal spending relative to the size of the economy – from 19.3 per cent of GDP in 1979-80 to 24.6 per cent in 1984-85.

The actions introduced in the fall of 1984 and in subsequent budgets have had a dramatic impact on reversing this trend. After growing by more than 14 per cent per year from the beginning of the decade through 1984-85, the rate of growth of program spending (total federal government spending excluding public debt servicing costs) has since been cut to just 3.3 per cent per year, on average, through 1987-88. This represents annual average declines in real program spending of roughly 1 per cent.

With continuing restraint in place, expenditure growth is projected to average a moderate 3.1 per cent per year over the medium term. The average inflation rate is also projected to average about 3 per cent per annum, implying little or no real growth in federal spending over the 1989-90 to 1991-92 period.

Over the 1985-86 to 1991-92 period, expenditure control accounts for the majority of deficit reduction. As is apparent from Table 5.3, the decline in the deficit from 8.6 per cent of GDP in 1984-85 to 3.4 per cent in 1991-92 arises mainly from the sharp decline in federal expenditures as a percentage of GDP. The fall in budgetary expenditures from 24.6 per cent of GDP in 1984-85 to a projected 20.7 per cent in 1991-92 accounts for a full 75 per cent of the decline in the deficit as a percentage of GDP. The increase in the revenue-to-GDP ratio of 1.3 percentage points, which occurred over the period 1985-86 to 1987-88, accounts for 25 per cent of the improvement in the deficit.

Table 5.3

**The Fiscal Record, 1985-86 to 1991-92**

| **Record:** Seven-year period | 1984-85 | 1991-92 | Change | Contribution[1] to change |
|---|---|---|---|---|
| | (as a percentage of GDP) | | | (per cent) |
| Budgetary revenues | 16.0 | 17.3 | 1.3 | 25 |
| Budgetary expenditures | 24.6 | 20.7 | −3.9 | 75 |
| Deficit | 8.6 | 3.4 | −5.2 | 100 |
| **Expenditure components** | | | | |
| Program expenditures | 19.6 | 15.7 | −3.9 | 73 |
| Public debt charges | 5.1 | 5.0 | −0.1 | 2 |

*Note:* Figures may not add due to rounding.

[1] A positive sign indicates a contribution to a reduction in the deficit as a ratio to GDP.

## Risks and Uncertainties in the Medium Term: The Need for Fiscal Flexibility

While much progress has been made in tackling Canada's fiscal problems, recent events have shown the vulnerability of the fiscal strategy to events that are beyond the government's control. This in turn highlights the need for continued resolve to ensure that the fiscal plan is not thrown off track.

The Canadian economy is currently in its fifth year of economic expansion, and is well positioned to continue to grow steadily over the years ahead. But Canada's medium-term economic and fiscal prospects will be affected by international economic developments, in particular the progress the major industrial economies make in resolving current trade and fiscal imbalances. With the extent of the risks and uncertainties presently in the international economy, it is all the more important that continued progress be made in improving and strengthening the underlying structure of the Canadian economy. Such progress will provide Canada with a greater degree of independence in managing its fiscal and economic affairs.

## Annex

Table A-1

**Major Federal Tax Revenue Sources: Levels**

| Fiscal year | Personal income tax | Corporate income tax | Sales tax | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | (millions of dollars) | | |
| 1971-72 | 7,227 | 2,396 | 2,653 | 12,276 |
| 1972-73 | 8,378 | 2,920 | 3,052 | 14,350 |
| 1973-74 | 9,226 | 3,710 | 3,590 | 16,526 |
| 1974-75 | 11,710 | 4,836 | 3,866 | 20,412 |
| 1975-76 | 12,709 | 5,748 | 3,515 | 21,972 |
| 1976-77 | 14,634 | 5,363 | 3,929 | 23,926 |
| 1977-78 | 13,988 | 5,280 | 4,427 | 23,695 |
| 1978-79 | 14,656 | 5,654 | 4,729 | 25,039 |
| 1979-80 | 16,808 | 6,951 | 4,698 | 28,457 |
| 1980-81 | 19,837 | 8,106 | 5,429 | 33,372 |
| 1981-82 | 24,046 | 8,118 | 6,148 | 38,312 |
| 1982-83 | 26,330 | 7,139 | 5,842 | 39,311 |
| 1983-84 | 26,967 | 7,286 | 6,561 | 40,814 |
| 1984-85 | 29,254 | 9,379 | 7,592 | 46,225 |
| 1985-86 | 33,008 | 9,210 | 9,345 | 51,563 |
| 1986-87[a] | 37,900 | 9,815 | 12,000 | 59,715 |
| 1987-88[b] | 42,620[c] | 10,200 | 12,675 | 65,495[c] |
| 1988-89[b] | 44,320 | 11,100 | 14,755[d] | 70,175[d] |
| 1989-90[b] | 45,810[c] | 12,300 | 15,995 | 74,105[c] |
| 1990-91[b] | 51,920 | 14,100 | 16,965 | 82,985 |
| 1991-92[b] | 56,640 | 15,505 | 17,930 | 90,075 |

[a] Estimate

[b] Projection

[c] Excludes the revenue impact of the acceleration of personal income tax and quarterly remittances as the tax liability is unaffected.

[d] Excludes the revenue impact of the acceleration of sales and excise tax remittances as the tax liability is unaffected.

Table A-2

**Major Federal Tax Revenue Sources: Shares**

(As percentage of total personal/corporate/sales tax revenues)

| Fiscal year | Personal income tax | Corporate income tax | Sales tax | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | (per cent) | | |
| 1971-72 | 58.9 | 19.5 | 21.6 | 100.0 |
| 1972-73 | 58.4 | 20.3 | 21.3 | 100.0 |
| 1973-74 | 55.8 | 22.4 | 21.7 | 100.0 |
| 1974-75 | 57.4 | 23.7 | 18.9 | 100.0 |
| 1975-76 | 57.8 | 26.2 | 16.0 | 100.0 |
| 1976-77 | 61.2 | 22.4 | 16.4 | 100.0 |
| 1977-78 | 59.0 | 22.3 | 18.7 | 100.0 |
| 1978-79 | 58.5 | 22.6 | 18.9 | 100.0 |
| 1979-80 | 59.1 | 24.4 | 16.5 | 100.0 |
| 1980-81 | 59.4 | 24.3 | 16.3 | 100.0 |
| 1981-82 | 62.8 | 21.2 | 16.0 | 100.0 |
| 1982-83 | 67.0 | 18.2 | 14.9 | 100.0 |
| 1983-84 | 66.1 | 17.9 | 16.1 | 100.0 |
| 1984-85 | 63.3 | 20.3 | 16.4 | 100.0 |
| 1985-86 | 64.0 | 17.9 | 18.1 | 100.0 |
| 1986-87[a] | 63.5 | 16.4 | 20.1 | 100.0 |
| 1987-88[b] | 65.1[c] | 15.6 | 19.4 | 100.0 |
| 1988-89[b] | 63.2 | 15.8 | 21.0[d] | 100.0 |
| 1989-90[b] | 61.8[c] | 16.6 | 21.6 | 100.0 |
| 1990-91[b] | 62.6 | 17.0 | 20.4 | 100.0 |
| 1991-92[b] | 62.9 | 17.2 | 19.9 | 100.0 |

[a] Estimate

[b] Projection

[c] Excludes the revenue impact of the acceleration of personal income tax and quarterly remittances as the tax liability is unaffected.

[d] Excludes the revenue impact of the acceleration of sales and excise tax remittances as the tax liability is unaffected.

*Note:* Details may not add due to rounding.

Table A-3

**Major Federal Tax Revenue Sources as Percentages of Gross Domestic Product (GDP)**

| Fiscal year | Personal income tax | Corporate income tax | Sales tax | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | (per cent) | | |
| 1971-72 | 7.4 | 2.5 | 2.7 | 12.6 |
| 1972-73 | 7.7 | 2.7 | 2.8 | 13.2 |
| 1973-74 | 7.2 | 2.9 | 2.8 | 13.0 |
| 1974-75 | 7.7 | 3.2 | 2.5 | 13.4 |
| 1975-76 | 7.4 | 3.4 | 2.0 | 12.8 |
| 1976-77 | 7.4 | 2.7 | 2.0 | 12.1 |
| 1977-78 | 6.4 | 2.4 | 2.0 | 10.9 |
| 1978-79 | 6.1 | 2.3 | 2.0 | 10.4 |
| 1979-80 | 6.1 | 2.5 | 1.7 | 10.3 |
| 1980-81 | 6.4 | 2.6 | 1.8 | 10.8 |
| 1981-82 | 6.8 | 2.3 | 1.7 | 10.8 |
| 1982-83 | 7.0 | 1.9 | 1.6 | 10.5 |
| 1983-84 | 6.7 | 1.8 | 1.6 | 10.1 |
| 1984-85 | 6.6 | 2.1 | 1.7 | 10.4 |
| 1985-86 | 6.9 | 1.9 | 2.0 | 10.8 |
| 1986-87[a] | 7.5 | 1.9 | 2.4 | 11.8 |
| 1987-88[b] | 7.9[c] | 1.9 | 2.4 | 12.2[c] |
| 1988-89[b] | 7.7 | 1.9 | 2.6[d] | 12.2[d] |
| 1989-90[b] | 7.5[c] | 2.0 | 2.6 | 12.2[c] |
| 1990-91[b] | 8.0 | 2.2 | 2.6 | 12.8 |
| 1991-92[b] | 8.2 | 2.3 | 2.6 | 13.1 |

[a] Estimate

[b] Projection

[c] Excludes the revenue impact of the acceleration of personal income tax and quarterly remittances as the tax liability is unaffected.

[d] Excludes the revenue impact of the acceleration of sales and excise tax remittances as the tax liability is unaffected.

*Note:* Details may not add due to rounding.

## Réforme fiscale 1987

# Perspectives économiques et financières

le 18 juin 1987

L'honorable
Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Canada

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

# Avant-propos

Depuis septembre 1984, le gouvernement s'est efforcé d'atteindre l'objectif d'une croissance économique soutenue et de créer des emplois productifs pour les Canadiens. Notre *Programme de renouveau économique* exposait la philosophie de gestion économique du gouvernement et les orientations qu'il se proposait de suivre pour offrir de nouvelles possibilités aux Canadiens et redonner à l'économie sa vitalité.

Nous nous sommes donnés pour tâche de rétablir le sens des responsabilités dans la gestion des finances publiques et de réduire la taille de l'État dans l'économie. Chose toute aussi importante, nous avons commencé à modifier le rôle de l'État dans l'économie, un rôle qui favorise l'esprit de risque et d'entreprise, et qui récompense le succès au lieu de subventionner l'effort.

Dans le budget de février 1987, j'ai publié un document intitulé *Un programme de renouveau économique: principes et progrès*, qui démontrait les progrès considérables accomplis en 2 1/2 ans seulement. Nous avons sensiblement réduit le déficit; nous avons réduit de moitié le taux de croissance de la dette publique; et comme promis, nous avons atteint cet objectif principalement grâce au contrôle des dépenses et à une bonne gestion. D'importantes initiatives structurelles ont été prises dans un large éventail de domaines afin de promouvoir une économie vigoureuse et dynamique.

La réforme globale de la fiscalité constitue un élément important de notre programme de renouveau économique. Le régime fiscal actuel fait de plus en plus obstacle à une croissance soutenue de l'économie. Trop de décisions économiques sont prises dans le secteur privé en fonction des encouragements fiscaux plutôt qu'économiques; les incitations à travailler, à épargner et à investir sont battues en brèche; nos entreprises sont désavantagées tant sur le marché intérieur qu'à l'étranger. La réforme fiscale globale éliminera en bonne partie ces distorsions et iniquités, renforcera les incitations à épargner et à travailler et débouchera sur une économie plus efficiente et plus compétitive.

La réforme globale de la fiscalité sera mise en oeuvre en deux étapes. À la première étape, les taux statutaires d'imposition des particuliers et des sociétés seront abaissés et l'assiette fiscale sera élargie. Suivront, à la deuxième étape, l'élimination des surtaxes sur les particuliers et les sociétés, de nouvelles diminutions de l'impôt direct des particuliers et une amélioration du crédit remboursable au titre de la taxe de vente, parallèlement au remplacement de cette dernière par une taxe de vente multi-stades ayant une large assiette. Pour le moment, alors que d'importantes décisions doivent encore être prises au sujet de l'option particulière à adopter en matière de taxe de vente et du calendrier de mise

en oeuvre, il n'est pas possible d'intégrer la deuxième étape de la réforme globale de la fiscalité à nos projections économiques et financières à moyen terme.

Je présente par conséquent dans ce document des projections économiques et financières détaillées à moyen terme qui tiennent compte de la première des deux étapes de la réforme fiscale. Fondamentalement, l'économie canadienne est saine, et il n'existe aucune tension ou déséquilibre intérieur portant à croire que l'expansion actuelle ne peut se poursuivre. Moyennant une croissance raisonnable de l'économie mondiale, le Canada peut obtenir une expansion économique soutenue au cours des prochaines années et réaliser de nouveaux progrès dans l'application de nos quatre principes financiers et le redressement des finances du pays.

Par ailleurs, il existe des risques et des incertitudes à ne pas négliger, et des défis à relever. Ils sont abordés clairement dans ce document. La conjoncture internationale actuelle, qui présente d'importants déséquilibres commerciaux et financiers, pose des risques appréciables. Il convient d'y faire face de manière efficace en prenant des mesures d'orientation coordonnées dans les pays industriels si l'on veut que l'expansion mondiale soit soutenue. C'est pour moi un motif d'encouragement de voir que les pays membres du Groupe des Sept ont convenu de la nécessité de prendre des mesures positives de ce genre et qu'ils se sont engagés à adopter les initiatives requises. La montée du protectionnisme aux États-Unis et ailleurs fait peser une grave menace sur le maintien d'un système ouvert d'échanges mondiaux et les perspectives de renforcement de la croissance internationale. J'estime que les pourparlers commerciaux bilatéraux en cours entre le Canada et les États-Unis ainsi que notre participation à la série de négociations commerciales multilatérales du GATT en Uruguay peuvent contribuer de manière importante à atténuer les risques protectionnistes qui menacent le Canada.

La réforme fiscale nous aidera aussi à relever ces défis. En améliorant notre compétitivité internationale et en renforçant la structure de l'économie intérieure, nous serons mieux en mesure de nous adapter et de prospérer dans une conjoncture internationale mouvante et incertaine. La réforme fiscale nous permettra d'asseoir encore plus solidement une croissance économique soutenue et une amélioration constante du bien-être économique et social de tous les Canadiens.

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

# Table des matières


1. Introduction et aperçu ..... 1

2. Les avantages économiques d'une réforme globale de la fiscalité ..... 3

   Introduction ..... 3
   Effets économiques de la réforme de l'impôt des particuliers ..... 3
   Effets économiques de la réforme de l'impôt des sociétés ..... 5
   Effets économiques de la réforme de la taxe de vente ..... 8

3. Les perspectives économiques de 1987 à 1992 ..... 15

   Introduction ..... 15
   Perspectives économiques internationales à court terme ..... 15
   Évolution récente de l'économie canadienne ..... 18
   Perspectives économiques à court terme au Canada ..... 20
   Risques et incertitudes économiques à moyen terme ..... 24
   Perspectives économiques à moyen terme au Canada ..... 26

4. Incidences financières de la première étape de la réforme globale de la fiscalité ..... 31

   Introduction ..... 31
   Amélioration de la stabilité financière à la première étape de la réforme fiscale ..... 32
   Effets directs des mesures touchant l'impôt des particuliers et des sociétés sur les recettes et les dépenses ..... 33
   Mesures connexes visant à assurer une gestion financière responsable ..... 35
   Rééquilibrage de la composition des recettes fiscales fédérales ..... 36

5. Les principes financiers ..... 39

   Introduction ..... 39
   Stratégie financière ..... 39
   Les principes financiers en perspective ..... 43
   Risques et incertitudes à moyen terme: nécessité d'une marge de manoeuvre financière ..... 50

6. Annexe

   Tableaux de référence: principales sources de recettes fiscales fédérales ..... 51

## Liste des graphiques


2.1 Taux d'imposition fédéral-provincial sur les nouveaux investissements des grandes sociétés, par secteur ..... 6

2.2 Taux effectifs de la taxe fédérale de vente sur certains produits de fabrication intérieure et importés ..... 9

2.3 Taux effectifs de la taxe fédérale de vente sur certains produits de fabrication intérieure ..... 11

3.1 Résultats et perspectives de l'économie canadienne: 1984 à 1988 ..... 23

3.2 Indicateurs des résultats récents des économies régionales ..... 25

3.3 Perspectives à moyen terme de l'économie canadienne: principaux indicateurs ..... 29

5.1 Principes de planification financière: produit intérieur brut et dette publique nette ..... 42

5.2 Principes de planification financière: le déficit ..... 44

5.3 Principes de planification financière: les besoins financiers ..... 46

5.4 Principes de planification financière: contribution à la réduction du déficit, 1984-85 à 1991-92 ..... 48

## Liste des tableaux


3.1 Perspectives économiques internationales à court terme ..... 17

3.2 Perspectives et résultats de l'économie canadienne: principaux indicateurs économiques, 1986 à 1988 ..... 21

3.3 Perspectives économiques à moyen terme: principaux indicateurs économiques ..... 28

4.1 Incidences financières de la première étape de la réforme fiscale ..... 34

4.2 Structure des principales sources de recettes fiscales fédérales ..... 38

5.1 Perspectives à moyen terme du déficit, des besoins financiers et de la dette publique nette ..... 40

5.2 Principaux indicateurs financiers à moyen terme ..... 41

5.3 Bilan financier, 1985-86 à 1991-92 ..... 50

# 1. Introduction et aperçu

Depuis l'automne 1984, des progrès appréciables ont été réalisés dans la réduction de la vulnérabilité croissante des finances du Canada grâce à des mesures de fond marquées au coin du sens des responsabilités et de la persistance. D'importantes initiatives structurelles ont également été prises afin de soutenir le renouveau économique. Cependant, le régime fiscal canadien faisait de plus en plus obstacle à la vigueur et à la croissance de l'économie à long terme. Des mesures ont été prises dans les recents budgets ainsi qu'à d'autres occasions afin d'éliminer les lacunes du régime actuel. Il est cependant devenu évident qu'une refonte globale du régime fiscal était nécessaire si l'on voulait qu'il contribue au renouveau économique.

La réforme globale de la fiscalité améliorera la structure et le rendement de l'économie canadienne. Les avantages économiques des réformes proposées de l'impôt des particuliers, de l'impôt des sociétés et de la taxe de vente sont présentés au chapitre 2. La réforme fiscale encouragera l'épargne et l'investissement, favorisera la croissance de la productivité et améliorera la compétitivité internationale du Canada. Ces avantages ne seront pas obtenus du jour au lendemain – l'effet de ces améliorations structurelles sur le fonctionnement de notre économie sera ressenti au cours des prochaines années à mesure qu'un nombre croissant de décisions économiques seront prises dans le contexte du nouveau régime fiscal.

Le climat économique international et les perspectives à moyen terme de l'économie canadienne, compte tenu de la première étape de la réforme fiscale, sont exposés au chapitre 3. Le contexte économique comporte à la fois des risques et des possibilités. Les perspectives de 1987 n'ont guère changé depuis le budget de février 1987, la poursuite d'une croissance modérée de la production et de l'emploi étant prévue pour cette année. L'inflation devrait rester modérée et le taux de chômage devrait continuer à baisser.

À moyen terme, on prévoit une expansion soutenue de l'économie canadienne. Après 1987, les principaux risques et incertitudes des perspectives économiques et financières tiennent principalement à la persistance d'importants déséquilibres internationaux. Une action coordonnée des pays membres du Groupe des Sept (G-7) afin de régler ces déséquilibres de manière opportune et concertée représente à la fois un défi et la possibilité d'édifier une économie mondiale plus saine. La réforme fiscale, les négociations commerciales canado-américaines et les autres initiatives structurelles que le gouvernement a prises et qu'il continue de mettre en oeuvre contribueront à assurer la capacité du Canada de rivaliser dans un contexte international incertain et de plus en plus concurrentiel.

La réforme fiscale influe sensiblement non seulement sur les perspectives économiques du Canada, mais également sur la réalisation persistante des objectifs financiers du gouvernement. La réforme globale de la fiscalité atténuera l'instabilité des recettes fédérales, facilitant ainsi la planification financière. Le chapitre 4 indique l'effet produit sur les recettes et les dépenses publiques par les changements proposés de l'impôt direct des particuliers et des sociétés, à la première étape de la réforme fiscale. Pour s'assurer que les changements ne font pas obstacle à de nouveaux progrès dans l'application des principes financiers, des modifications provisoires de la taxe de vente fédérale actuelle sont proposées, de même que des initiatives visant à améliorer la gestion des rentrées fiscales. Ces mesures sont également décrites au chapitre 4.

Le chapitre 5 offre une mise à jour de la situation financière pour 1986-87 et 1987-88, et donne un aperçu des perspectives financières à moyen terme, à la lumière des principes financiers du gouvernement. On estime maintenant que le déficit de l'exercice 1986-87 sera de $31 milliards, soit un milliard de moins que prévu dans le budget de février 1987. Pour l'exercice 1987-88, on prévoit un déficit de $29.3 milliards, le même chiffre que dans le budget de février 1987.

Compte tenu du plan quinquennal actuel de dépenses et d'une croissance économique modérée, les perspectives à moyen terme sont conformes aux principes d'une gestion financière s'inspirant du sens des responsabilités, qui ont guidé la politique financière du gouvernement depuis novembre 1984 et qui ont été rappelés dans le Discours du Trône d'octobre 1986. Le déficit fédéral devrait tomber à 3.4 pour cent du produit intérieur brut (PIB) d'ici 1991-92, une amélioration spectaculaire par rapport au niveau de 8.6 pour cent enregistré en 1984-85. La croissance de la dette publique devrait ralentir constamment et le rapport entre la dette et le PIB se stabiliser d'ici 1991-92.

# 2. Les avantages économiques d'une réforme globale de la fiscalité

## Introduction

Le régime fiscal canadien est devenu un obstacle à la croissance économique – trop de décisions économiques sont déterminées par les encouragements fiscaux plutôt que par des encouragements économiques. Cela nuit à la capacité productive du Canada et compromet la compétitivité et la croissance futures. Des taux marginaux élevés d'impôt des particuliers, une complexité croissante et un sentiment d'injustice de plus en plus répandu réduisent les incitations à travailler davantage, à épargner et à faire preuve de l'esprit d'entreprise si indispensable à une économie dynamique. Ces effets négatifs du régime d'impôt direct des particuliers et des sociétés sur l'économie sont aggravés par le recours à un régime de taxe de vente qui désavantage les fabricants intérieurs et décourage les investissements intérieurs et les exportations.

Ce chapitre a pour objet d'exposer les avantages économiques à long terme qu'on peut attendre d'une réforme globale de la fiscalité. La réforme fiscale vise à réduire l'importance des concessions fiscales sélectives, à abaisser de façon cohérente les taux statutaires d'imposition des particuliers et des sociétés, et à éliminer les distorsions produites par le régime actuel de taxe de vente. La réforme fiscale se fera en deux étapes. La première est axée sur une réforme de l'impôt direct des particuliers et des sociétés. La deuxième éliminera les surtaxes de 3 pour cent sur le revenu, réduira de nouveau l'impôt des particuliers et améliorera le crédit remboursable au titre de la taxe de vente, parallèlement à une réforme fondamentale du régime de la taxe de vente.

## Effets économiques de la réforme de l'impôt des particuliers

Les principaux éléments de la réforme de l'impôt direct des particuliers, à la première étape, consistent en:

- une réduction des taux marginaux d'impôt sur le revenu et du nombre de paliers d'impositions;
- l'élimination ou la réduction de nombreuses concessions fiscales particulières, et
- la transformation de la plupart des exemptions et déductions en crédits d'impôt.

Lorsque la réforme de la taxe de vente sera mise en oeuvre, la surtaxe frappant les particuliers sera éliminée et leurs impôts feront l'objet de nouvelles réductions, à la deuxième étape de la réforme fiscale.

Les avantages économiques à long terme de la réforme de l'impôt des particuliers proviendront de l'accroissement des incitations à travailler et à épargner. Les estimations quantitatives de ces avantages sont forcément imprécises parce que ces derniers résulteront de transformations structurelles de l'économie et d'un changement de comportement des particuliers, qui se produiront sur une longue période. Malgré la difficulté de mesurer précisément ces effets, des analyses macroéconomiques et microéconomiques des propositions de réforme de l'impôt des particuliers indiquent que les avantages éventuels de cette réforme pour le rendement à moyen et à long terme de l'économie canadienne seront probablement appréciables.

**Encouragements à l'offre de travail**

L'une des grandes caractéristiques de la réforme de l'impôt direct des particuliers est l'abaissement des taux marginaux d'imposition pour la grande majorité des Canadiens. Cela signifie que les Canadiens garderont une plus forte proportion, bien plus forte dans de nombreux cas, de chaque dollar supplémentaire gagné. Des revenus après impôt plus élevés inciteront plus de Canadiens à entrer sur le marché du travail et, pour ceux qui ont déjà un emploi, à travailler plus longtemps et à produire davantage.

Les modèles économiques de l'offre de travail permettent de penser que les changements fiscaux que comporte la première étape de la réforme de l'impôt des particuliers entraîneront une hausse appréciable de l'offre de travail, par le jeu combiné d'une hausse des taux de participation et de l'augmentation des heures de travail effectuées par personne employée. Les estimations classiques de ces modèles indiquent que l'offre de travail pourrait être accrue de façon permanente d'au moins 0.5 pour cent. Cette estimation se situe toutefois vers le bas de l'échelle des effets possibles. Des estimations empiriques plus élevées de la sensibilité de l'offre de travail à l'augmentation des salaires après impôt portent à croire que cette offre s'accroîtrait de 1 pour cent ou plus. La deuxième étape de la réforme fiscale renforcera ces encouragements.

Le potentiel économique à long terme est directement lié à la croissance de l'offre de travail dans l'économie. Certes, le moment auquel les effets incitatifs de la réforme fiscale entraîneront une hausse de l'offre de travail au Canada dépendra de la conjoncture de l'emploi et ces hausses ne seront probablement observées qu'à long terme, mais elles auront un effet positif important sur les perspectives économiques du Canada. La compétitivité internationale du Canada s'en trouvera améliorée, ainsi que la balance commerciale, et un plus grand nombre d'emplois seront créés. Une hausse de l'emploi fera augmenter la demande intérieure, entraînant ainsi une augmentation de l'offre de travail et des possibilités d'emploi.

**Encouragements à l'épargne**

Une réforme globale de la fiscalité incitera davantage les particuliers à épargner. À la première étape de la réforme, l'effet total sur l'épargne globale des particuliers sera sans doute négligeable, l'effet positif de la baisse des taux statutaires d'imposition des particuliers étant largement compensé par l'élargissement de l'assiette fiscale. Lorsque la surtaxe frappant les particuliers sera éliminée et que leurs impôts seront encore réduits, à la deuxième étape de la réforme fiscale, on observera par contre une hausse du rendement marginal après impôt de l'épargne, ce qui stimulera de manière appréciable l'épargne des particuliers. Dans l'ensemble, la réforme fiscale pourrait accroître le taux d'épargne des particuliers de jusqu'à 1 point de pourcentage, soit près de $4 milliards (dollars courants).

Un taux plus élevé d'épargne intérieure à long terme devrait fournir une masse de capitaux plus importante et moins coûteuse aux activités d'investissement. La hausse de l'investissement accroîtra la capacité de production de l'économie canadienne, faisant ainsi progresser la productivité et la compétitivité. Lorsque l'équilibre se fera entre l'épargne et l'investissement intérieurs, le compte courant de la balance des paiements devrait s'améliorer. Une diminution de l'importance relative de l'épargne étrangère fera augmenter le revenu national.

## Effets économiques de la réforme de l'impôt des sociétés

Dans le budget de février 1986, des mesures avaient été prises afin de réduire les taux statutaires d'imposition des sociétés, d'éliminer le crédit d'impôt général à l'investissement et d'abolir la déduction de 3 pour cent relative aux stocks. D'autres changements seront apportés au régime fiscal des sociétés à la première étape de la réforme globale de la fiscalité, à savoir:

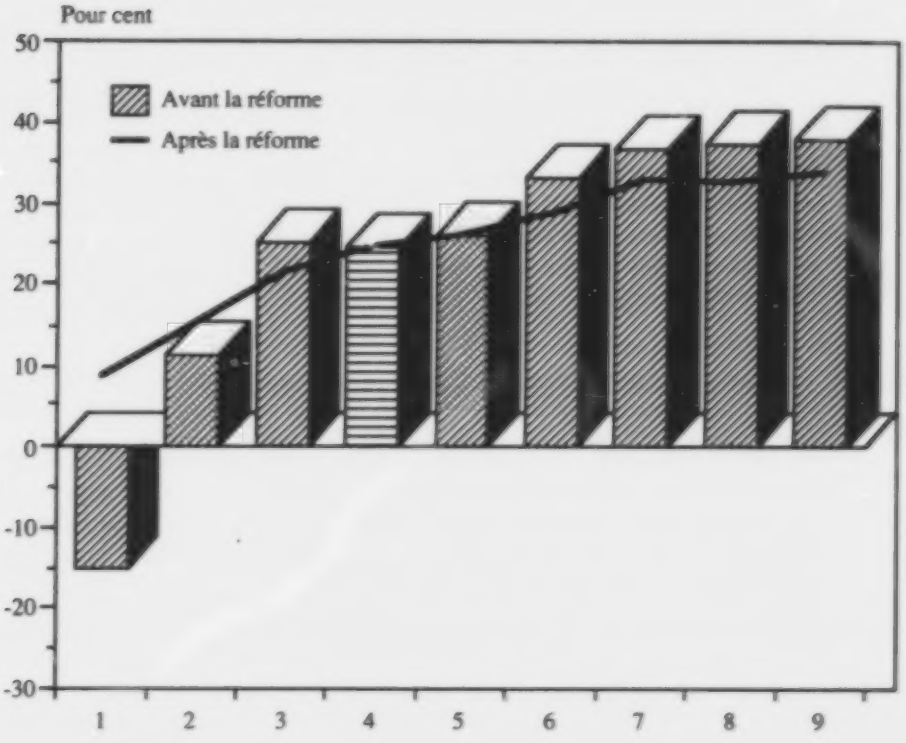
- de nouvelles réductions appréciables des taux statutaires d'imposition des sociétés; et
- de nouvelles mesures d'élargissement de l'assiette fiscale, notamment des réductions des taux de déduction pour amortissement, l'élimination de la déduction pour épuisement gagné, des limitations des frais d'entreprise et d'importantes mesures applicables au secteur de la finance, de l'assurance et de l'immobilier.

À la deuxième étape de la réforme fiscale, la surtaxe frappant les sociétés sera éliminée, et le remplacement de l'actuel régime de taxe fédérale de vente fera disparaître d'importantes distorsions qui nuisent actuellement aux entreprises.

La réforme de l'impôt des sociétés aura pour principal effet de réduire les écarts de fardeau fiscal entre les divers secteurs et les différents biens d'équipement. Des écarts importants entre les taux marginaux d'imposition de divers secteurs signifient que des projets qui produisent des taux de rendement très différents avant impôt peuvent devenir également rentables après impôt. Grâce à un rétrécissement des écarts entre les taux marginaux d'imposition de divers secteurs

Graphique 2.1

## Taux d'imposition fédéral-provincial sur les nouveaux investissements des grandes sociétés, par secteur (1)




1 - Mines
2 - Pétrole et gaz
3 - Agriculture, forêts et pêche
4 - Ensemble des secteurs (2)
5 - Fabrication
6 - Services
7 - Construction
8 - Commerce de détail
9 - Commerce de gros

(1) Les taux d'impôt provincial sont les taux en vigueur au 1er mai 1987. Les valeurs reposent sur l'hypothèse que les provinces adoptent des mesures parallèles d'élargissement de l'assiette mais ne modifient pas leurs taux.

(2) Ensemble du secteur non financier.

qui résultera de la réforme de l'impôt des sociétés, le régime fiscal de ces dernières faussera moins les décisions d'investissement (Graphique 2.1).

La réforme de l'impôt des sociétés réduira également le handicap fiscal relatif dont souffrent actuellement les secteurs et les entreprises intensifs en main-d'oeuvre. Cela est dû à la réduction des encouragements fiscaux qui incitent actuellement à remplacer le facteur travail par du capital dans le processus de production. La diminution des distorsions des techniques de production qui sont dues à des considérations fiscales devrait améliorer l'efficience économique.

Le régime fiscal des sociétés influe sur un grand nombre de décisions des entreprises. Un autre effet important du régime actuel de taux statutaires d'imposition élevés est d'inciter les entreprises à financer leurs achats de biens en s'endettant plutôt qu'en utilisant leurs fonds propres. La période 1980-82 démontre clairement combien un endettement excessif des sociétés peut nuire à l'économie. Les taux réduits d'imposition des sociétés qui résulteront de la réforme fiscale diminueront la valeur fiscale des déductions d'intérêt, accroissant ainsi le coût relatif après impôt de l'emprunt et réduisant l'encouragement fiscal à se financer par l'emprunt plutôt que par des capitaux propres.

Pour tenir compte des priorités canadiennes, on maintiendra certains avantages fiscaux offerts aux sociétés. La recherche et le développement sont essentiels à l'accroissement de la compétitivité à long terme et à l'augmentation du potentiel de croissance de l'économie. Des dispositions fiscales avantageuses pour les investissements en R&D continueront d'assurer aux Canadiens l'un des régimes fiscaux les plus favorables à ces chapitres dans le monde industriel. La valeur incitative des crédits régionaux d'impôt à l'investissement sera maintenue, les taux de crédit étant réduits en proportion directe de l'abaissement des taux statutaires d'imposition. Un régime préférentiel continuera d'être accordé aux petites entreprises pour tenir compte de leur contribution à la création d'emplois et à l'innovation.

Les effets quantitatifs des changements du régime fiscal des sociétés sont difficiles à évaluer de manière précise. Le transfert d'environ $1 milliard par an du fardeau fiscal fédéral au secteur des sociétés entraînera, à court et à moyen terme, une légère hausse du coût du capital pour les usagers, qui pourrait entraîner un niveau de capital un peu plus faible que souhaité. À long terme, cependant, la réduction des disparités entre les taux effectifs d'imposition des sociétés permettra aux facteurs économiques de jouer un plus grand rôle que par le passé dans les décisions d'investissement. Il en résultera une amélioration qualitative du stock de capital et, peut-être, une hausse des investissements. Cette réduction de la variabilité des taux effectifs d'imposition des sociétés pourrait à elle seule accroître de 0.3 pour cent, à long terme, la productivité et la production réelle de l'économie canadienne, d'après les estimations d'un modèle d'équilibre général.

La deuxième étape de la réforme fiscale, grâce au remplacement du régime actuel de taxe de vente et de la taxation cachée qu'il entraîne sur les intrants d'entreprise par une taxe de vente multi-stades ayant une large assiette, augmentera sensiblement les incitations à investir pour les sociétés et améliorera la compétitivité des entreprises canadiennes.

## Effets économiques de la réforme de la taxe de vente

Les effets que produira sur le rendement global de l'économie la réforme de la taxe de vente qui sera entreprise à la deuxième étape de la réforme fiscale seront sensiblement plus marqués que l'incidence économique de la première étape de la réforme. Le but de la réforme de la taxe de vente est de remplacer le régime actuel, avec ses nombreuses distorsions, par une taxe de vente multi-stades ayant une large assiette, qui sera plus neutre dans ses effets sur l'activité économique. Un régime réformé de taxe de vente influera moins sur l'affectation efficiente des ressources dans l'économie et accroîtra la compétitivité internationale du Canada.

Voici les principales distorsions économiques causées par le régime actuel de taxe fédérale de vente.

### Taxation des intrants d'entreprise

- La taxation des intrants des entreprises plutôt que des ventes finales produit un certain nombre de graves effets négatifs sur le rendement de l'économie. À l'heure actuelle, environ la moitié du produit de la taxe fédérale de vente provient de la taxation des intrants d'entreprise comme les fournitures de bureau, les matériaux de construction et de nombreuses catégories de machines et de matériel ne servant pas à la production. La taxe appliquée à ces intrants devient un élément de coût pour les autres biens et services dans la production desquels entrent ces intrants et, par conséquent, un élément caché du prix de presque tous les biens et services dans l'économie, même s'ils ne sont pas directement assujettis à la taxe. Comme les éléments de taxation directe et indirecte du prix final diffèrent selon les biens et services, en fonction de leur processus de production et de distribution, la taxe fausse les prix relatifs et entraîne une mauvaises affectation des ressources.

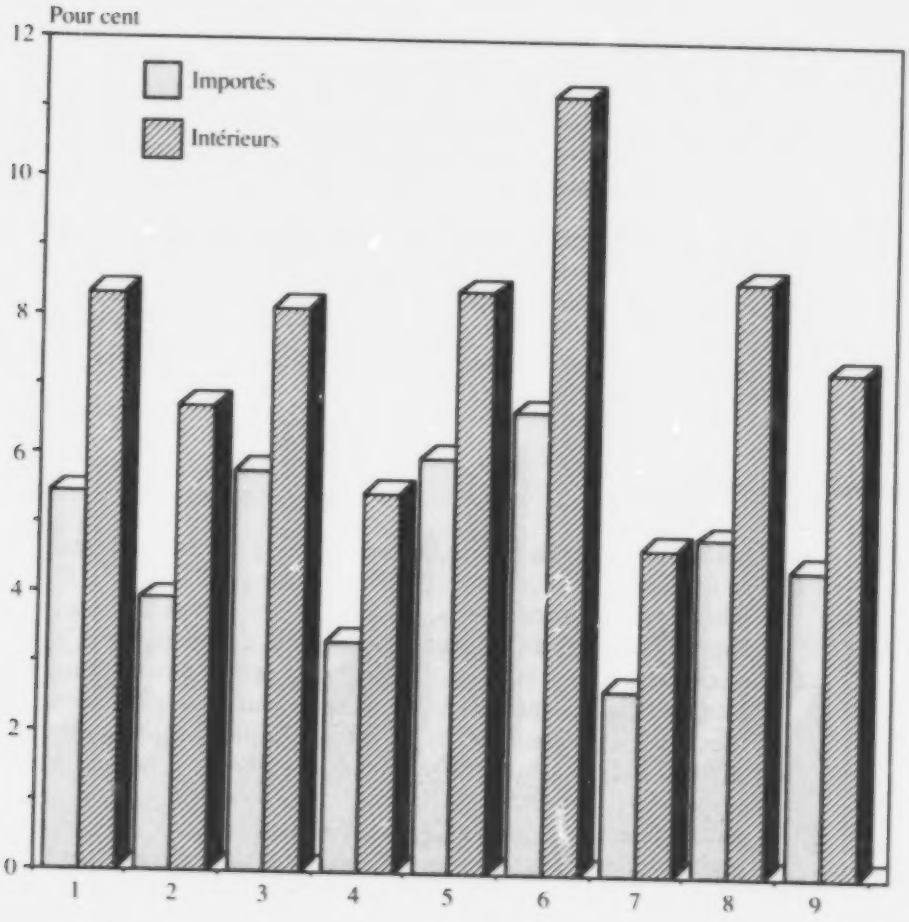
- Le fait d'imposer la taxe aux premières étapes du processus de production entraîne également une amplification de l'effet de la taxe sur les prix finals (sur des articles directement taxés). Les marges des grossistes et des détaillants s'appliquent souvent à une valeur après taxe et, donc, à la taxe elle-même. Les taxes sur les ventes au détail s'appliquent au prix final taxe fédérale comprise, imposant donc une taxe sur la taxe. De cette façon, l'effet caché de la taxe fédérale de vente sur les prix à la consommation devient plus important que la taxe elle-même.

- La taxation des intrants d'entreprise rend les biens d'équipement plus coûteux pour ces dernières. Les investissements réels sont donc réduits, ce qui diminue le potentiel de production de l'économie.

- Enfin, une bonne partie de la taxe sur les intrants d'entreprise se répercute sur le prix des exportations. Même si ces dernières ne sont pas directement taxées, les taxes sur les intrants d'entreprise augmentent d'environ 0.9 pour cent le prix effectif de vente des exportations. Cela équivaut à bien plus de 10 pour cent des marges bénéficiaires moyennes des exportateurs

Graphique 2.2

## Taux effectifs de la taxe fédérale de vente sur certains produits intérieurs et importés




1- Pneus
2- Mobilier de maison
3- Appareils électroménagers
4- Verrerie et produits du verre
5- Téléviseurs, radios, stéréos
6- Machines et matériel de bureau
7- Bijoux
8- Jouets et jeux
9- Cosmétiques

canadiens et risquent de les handicaper gravement sur un marché international de plus en plus concurrentiel, en particulier lorsque les entreprises étrangères ne paient aucune taxe sur leurs intrants.

**Régime préférentiel des importations**

- Non seulement l'actuelle taxe fédérale de vente désavantage les exportations, mais elle avantage directement les importations par rapport à la production intérieure. La taxe pèse moins lourd sur les importations que sur les produits de fabrication canadienne, les importateurs n'étant généralement pas taxés sur les frais de distribution et de commercialisation engagés au Canada. Les fabricants canadiens qui assument ces frais et les récupèrent dans le prix de leurs produits paient par contre de la taxe sur ces coûts.

- D'après les estimations, le taux effectif de taxation de la production intérieure est d'environ un tiers plus élevé que celui qui s'applique aux importations concurrentes (voir le graphique 2.2). Dans certains cas, l'écart entre les taux effectifs de taxation peut atteindre 70 à 80 pour cent; c'est le cas par exemple du mobilier de maison, des bijoux, des articles de sports, des jouets et des jeux ainsi que des cosmétiques.

**Distorsions allocatives**

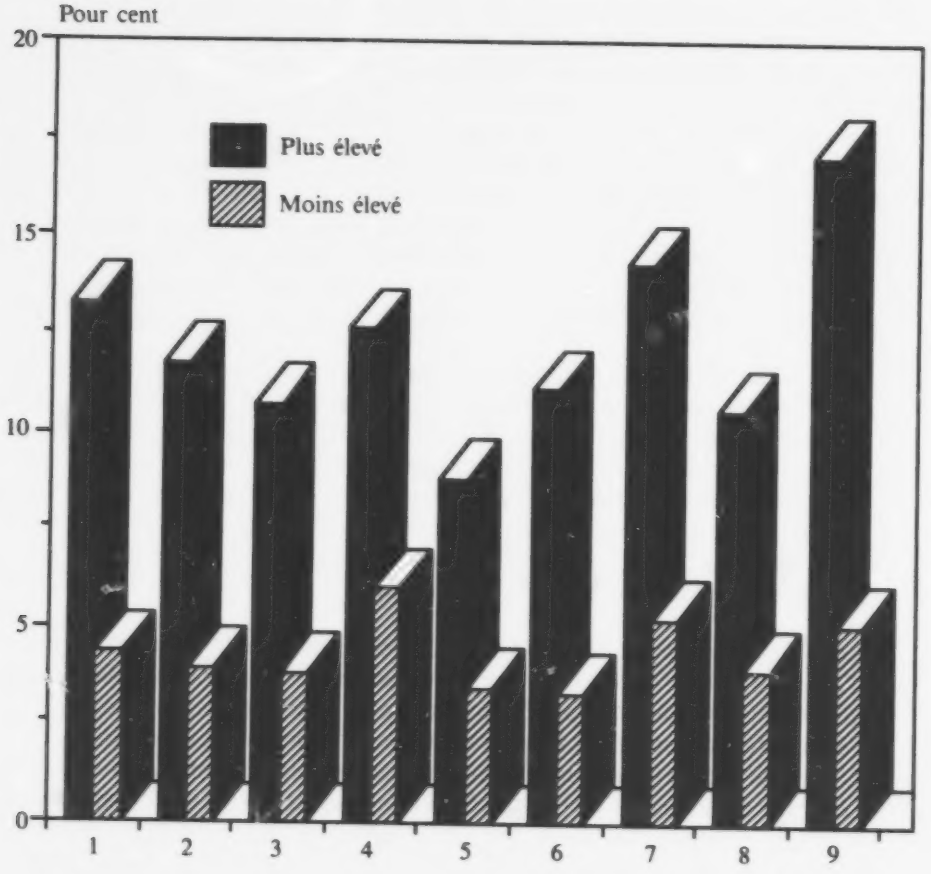
- Les taux effectifs de la taxe fédérale de vente sur les différents biens produits au Canada varient considérablement (voir le graphique 2.3). Deux principales raisons expliquent ces écarts. En premier lieu, la taxe fédérale de vente s'applique au prix de vente du fabricant, qui ne représente qu'une partie du prix de vente final, et les marges prélevées ensuite aux niveaux du gros et du détail varient d'un produit à l'autre, entraînant une grande diversité de taux effectifs de taxation. Comme en témoignent de nombreux exemples, les taux effectifs de taxation de produits similaires fabriqués par des entreprises différentes présentent également des variations considérables. En second lieu, la taxe fédérale de vente a une assiette extrêmement étroite. Par exemple, environ le tiers seulement de la valeur des achats effectués par les consommateurs est actuellement assujettie à la taxe fédérale de vente.

- Cette variabilité des taux effectifs de taxation selon les secteurs, et même selon les fabricants d'un même secteur, a pour effet que les décisions d'affectation économique sont faussées par l'influence de la taxe de vente. Il en résulte en fin de compte une diminution globale de l'efficience avec laquelle les ressources sont allouées dans l'économie canadienne.

Une réforme de la taxe de vente qui élimine ces distorsions améliorera la structure et le rendement de l'économie canadienne. Outre qu'une telle réforme apportera des améliorations structurelles, l'adoption d'une taxe multi-stades ayant une large assiette aura d'appréciables effets à court et à moyen terme sur l'ensemble de l'économie. Les taux de croissance de la production et de l'emploi augmenteront

Graphique 2.3

## Taux effectifs de la taxes fédérale de vente sur certains produits de fabrication intérieure




1-Pièces d'automobiles
2-Textiles à usage domestique
3-Ustensiles de cuisine
4-Appareils électroménagers
5-Ampoules électriques et lampes
6-Fournitures de bureau et papeterie
7-Articles de sports
8-Couvertures, draps et serviettes
9-Cosmétiques

sous l'effet d'une hausse des investissements et d'une évolution favorable de la balance commerciale du Canada. Ces effets seront observés parce qu'une taxe de vente multi-stades ayant une large assiette éliminera la taxe sur les intrants des entreprises, soumettra les produits intérieurs et les importations à un régime égal et répartira le fardeau de la taxe de manière plus équitable sur un éventail plus large de biens et de services.

La réforme du régime de la taxe de vente améliorera la compétitivité de l'économie canadienne. L'élimination de la taxe sur les intrants des entreprises abaisserait d'environ 0.9 pour cent les prix de revient des exportateurs canadiens par rapport à ceux de leurs concurrents. La disparition de l'avantage fiscal dont bénéficient les importations améliorerait la situation relative des producteurs canadiens en matière de coûts par rapport aux importateurs, de l'ordre de 2 à 3 pour cent. Pour certaines industries de biens, comme les bijoux, les articles de sports, les jouets et les jeux ainsi que les cosmétiques, les avantages seraient beaucoup plus marqués. Tout dépendant de la manière dont les prix d'échange sont établis sur les divers marchés, les avantages se feraient sentir initialement par le biais de meilleurs résultats nets sur le plan commercial ou, plus directement, par une hausse des bénéfices canadiens. Il en résulterait un accroissement des possibilités de production, de l'expansion des capacités, de création d'emplois et une hausse du revenu national.

Un peu plus du tiers de la valeur des dépenses finales en investissement est actuellement assujetti à la taxe fédérale de vente au taux de 8 ou de 12 pour cent. Par conséquent, l'effet de l'élimination de la taxe fédérale de vente sur les biens d'équipement et de son remplacement par une taxe multi-stades ayant une large assiette équivaudrait à peu près à une réduction de 4 pour cent du coût du capital. À long terme, il pourrait en résulter une hausse allant jusqu'à 4 pour cent d'un stock de capital souhaité. L'expansion du stock de capital qui en découlerait accroîtrait le potentiel de production du Canada.

Les réformes proposées entraîneront aussi des économies supplémentaires afin d'aider à financer cette hausse des investissements. L'importance relative accrue donnée à la taxe de vente plutôt qu'aux impôts directs, accompagnée de l'élimination des surtaxes, accroîtra le niveau d'épargne dans l'économie. L'épargne accrue proviendra de deux sources principalement. La hausse de l'épargne des ménages sera favorisée par une augmentation du rendement après impôt de l'épargne. De même, une amélioration du solde du compte courant constituera une autre source d'épargne nationale.

Les estimations de la perte globale de production réelle résultant des distorsions qu'entraîne l'actuelle taxe fédérale de vente, à la lumière de l'analyse d'un modèle d'équilibre général, vont jusqu'à 1.5 pour cent du PIB, soit environ $8 milliards (dollars courants). Ce «manque à produire» est dû principalement à la taxation des intrants d'entreprise et au handicap que la taxe fédérale de vente fait peser sur les biens canadiens sur les marchés intérieurs et à l'exportation. Un régime réformé de taxe de vente nationale, libéré de ces distorsions et neutre dans ses effets sur les biens et services, pourrait se traduire par des gains réels de production encore plus appréciables à long terme.

Les améliorations structurelles permises par la réforme de la taxe de vente seront considérables. La mise en oeuvre d'une taxe de vente multi-stades ayant une large assiette serait vraisemblablement suivie d'une stimulation appréciable de la demande, sous l'effet de l'amélioration de la balance commerciale nette et d'une hausse des investissements pour satisfaire à l'augmentation du stock de capital souhaité. Cela accroîtra la croissance réelle du PIB ainsi que les possibilités d'emplois.

Pour des raisons évidentes, le remplacement d'une taxe fédérale de vente ayant une assiette étroite par une taxe multi-stades s'appliquant à une large assiette aura un certain effet sur les prix des biens et services non taxés auparavant. Cet effet serait plus marqué si les taxes provinciales sur les ventes au détail existantes étaient remplacées simultanément par un régime national. Cette hausse ponctuelle du prix de biens et services qui ne sont actuellement pas taxés sera compensée dans une certaine mesure par les réductions de prix dues à l'abaissement des taux de la taxe sur les produits actuellement taxables. De plus, pour nombre de Canadiens, cette hausse de coût serait neutralisée ou plus que compensée par le crédit remboursable au titre de la taxe de vente, l'abolition de la surtaxe sur le revenu des particuliers et de nouvelles réductions de l'impôt des particuliers. Il ne faudrait pas attendre trop longtemps pour voir l'évolution des prix revenir à la normale. De ce fait, le rajustement ponctuel des prix ne devrait pas se répercuter sur la détermination des autres prix, ni faire augmenter les prix à l'exportation.

# 3. Les perspectives économiques de 1987 à 1992

## Introduction

Le budget de février 1987 ne présentait des prévisions économiques et financières que pour les exercices 1986-87 et 1987-88. On reconnaissait alors qu'une réforme globale de la fiscalité aurait d'importantes répercussions sur les perspectives économiques et financières à moyen terme du Canada. Ce chapitre présente des projections économiques jusqu'en 1992, qui tiennent compte des mesures proposées à la première étape d'une réforme globale de la fiscalité.

## Perspectives économiques internationales à court terme

Les perspectives des économies internationale et canadienne dépendent beaucoup de l'évolution des déséquilibres qui caractérisent actuellement la situation financière et commerciale internationale. L'énorme déficit commercial des États-Unis et les importants excédents de l'Allemagne et du Japon, combinés à d'importants déficits gouvernementaux dans certains pays comme les États-Unis, sont préoccupants. Ces déséquilibres, joints aux pressions croissantes qui s'exercent sur les pays en développement lourdement endettés, représentent un grave défi pour le maintien d'une croissance économique saine à l'échelle mondiale.

Des mesures ont été prises en vue de régler les déséquilibres internationaux de façon coordonnée. Le déficit budgétaire est en voie de réduction aux États-Unis, encore que le rythme de résorption future demeure incertain. Une certaine stimulation a été pratiquée dans les pays d'outre-mer, notamment au Japon, où l'on promet de faire plus.

En l'absence de mesures d'orientation suffisantes, d'importants réalignements des taux de change étaient nécessaires et se sont produits. Cependant, le recours exclusif à des modifications des taux de change n'est ni satisfaisant, ni souhaitable pour obtenir les rajustements nécessaires à moyen terme. D'autres modifications de fond sont requises afin de réduire la demande de crédit du gouvernement américain et d'encourager une plus forte croissance de la demande intérieure dans d'autres pays.

L'expansion de la production réelle au Japon et dans les principaux pays européens membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a été d'environ 2.5 pour cent en moyenne en 1986. Cependant, après trois années de croissance attribuable aux échanges commerciaux, la principale source

d'expansion en 1986 s'est sensiblement déplacée pour passer des exportations nettes à la demande intérieure dans ces pays. Ce redressement de la demande intérieure finale, en particulier en Allemagne et au Japon, a cependant été moins marqué que prévu et, combiné à la diminution des excédents commerciaux en dollars constants, il s'est traduit par une croissance réelle globale moins satisfaisante que prévu. L'inflation a été très faible au regard des normes récentes dans les principaux pays d'outre-mer membres de l'OCDE à cause d'une appréciation de leurs monnaies par rapport au dollar américain et de la baisse du prix international du pétrole.

Les perspectives économiques internationales pour 1987 et 1988 sont présentées au Tableau 3.1. Les résultats économiques du Japon et des principaux pays européens devraient être analogues à ceux de 1986, avec cependant une inflation un peu plus rapide. Les excédents commerciaux du Japon et de l'Allemagne devraient fléchir quelque peu vers la fin de l'année et tout au long de 1988. De nouvelles diminutions des soldes réels des échanges réduiront la croissance de la production. À défaut d'autres initiatives de fond, la progression de la demande intérieure finale, notamment en Allemagne et au Japon, sera au mieux modérée. Par conséquent, le rythme de croissance de la demande intérieure finale dans les pays d'outre-mer risque de ne pas être suffisamment élevé pour compenser l'effet de la détérioration prévue de leur solde commercial sur leurs perspectives de croissance de la production réelle et de l'emploi. Un sujet de préoccupation tout particulier est le fait que, avec l'incertitude des marchés de change, l'attente d'une nouvelle hausse de leurs monnaies par rapport au dollar américain, dans le monde des affaires, freinera les investissements en Allemagne et au Japon.

La hausse de la production réelle devrait être de 2.5 pour cent en 1987 aux États-Unis, soit la même qu'en 1986. On prévoit pour 1988 une croissance de 3 pour cent du PNB réel. Sous-tendant cette légère amélioration de la croissance réelle de la production, est l'attente d'un renversement marqué de la composition de la production, passant de la demande intérieure au commerce extérieur. Étant donné que le taux prévu d'augmentation de la demande intérieure finale réelle devrait être bien en-deçà de 2 pour cent tant en 1987 qu'en 1988, l'amélioration continue du solde de la balance commerciale en dollars constants devrait être la principale source de croissance économique. Cette amélioration au chapitre commercial proviendra en bonne partie du fléchissement du dollar américain, sur une base pondérée par les échanges, depuis le début de 1985. En termes nominaux, cependant, le solde du compte courant ne devrait pas marquer d'amélioration sensible avant 1988, en raison des délais d'ajustement du volume des échanges à la dépréciation du dollar américain.

L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) a fortement diminué aux États-Unis en 1986, s'établissant à 1.9 pour cent en moyenne pour l'année et descendant à 1.1 pour cent vers la fin de l'année. La baisse est attribuable en bonne partie à la chute des prix de l'énergie. Le taux d'inflation, hors énergie, a été d'un peu moins de 4 pour cent en 1986. En 1987 et 1988, l'inflation devrait être de 4 pour cent en moyenne, encore que les variations trimestrielles de l'inflation américaine puissent dépasser temporairement les

Tableau 3.1

**Perspectives économiques internationales à court terme**

| | 1986 | 1987 | 1988 |
|---|---|---|---|
| | (variations annuelles en pourcentage, sauf indication contraire) | | |
| **États-Unis** | | | |
| PNB réel | 2.5 | 2.5 | 3.0 |
| Demande intérieure finale | 3.6 | 1.3 | 1.5 |
| Volume des exportations nettes (milliards de dollars de 1982) | −147.8 | −122.3 | −68.5 |
| IPC | 1.9 | 3.5 | 4.2 |
| Emploi | 2.3 | 2.0 | 1.6 |
| Solde du compte courant (milliards de $) | −140.6 | −148.8 | −131.0 |
| Taux des effets commerciaux à 90 jours[1] (en pourcentage) | 6.7 | 6.4 | 6.4 |
| Taux des obligations des sociétés AAA (en pourcentage) | 9.0 | 8.8 | 8.6 |
| **Autres grands pays de l'OCDE** | | | |
| PNB/PIB réels | | | |
| Europe[2] | 2.4 | 2.3 | 2.2 |
| Japon | 2.5 | 2.7 | 3.3 |
| Inflation (IPC) | | | |
| Europe[2] | 2.3 | 2.9 | 3.1 |
| Japon | 0.6 | 0.3 | 1.5 |
| Prix du pétrole (hypothèse) | | | |
| West Texas intermédiaire à Chicago (É-U.$/baril) | 15.50 | 17.70 | 17.70 |

[1] Rendement annuel moyen

[2] Moyenne pondérée de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie

4 pour cent, à mesure que les prix de l'énergie se redresseront et que les prix des importations commenceront à se ressentir davantage de la dépréciation du dollar américain. Jusqu'ici, les prix des importations aux États-Unis n'ont réagi que partiellement au fléchissement du dollar.

Les marchés financiers des États-Unis ont reflété ces derniers mois l'incertitude générale que suscitent au niveau international les déséquilibres commerciaux et financiers. Un regain de tension à la baisse du dollar américain sur les marchés de change s'est manifesté depuis le début de 1987, en particulier par rapport au yen japonais. Devant ces tensions et la hausse de l'inflation aux États-Unis, les taux d'intérêt se sont orientés à la hausse dans ce pays en mars et en avril derniers.

Cette réaction du marché financier pourrait être pour une bonne part une réaction exagérée au taux récent d'inflation aux États-Unis et à l'incertitude qui entoure l'évolution future des déséquilibres commerciaux et financiers aux États-Unis. La faiblesse du dollar est due en grande partie à la déception que cause l'absence de progrès dans la résorption des déficits commercial et budgétaire des États-Unis. En volume, cependant, la balance commerciale s'améliore, ce qui devrait se répercuter sur le déficit nominal du compte courant. Le déficit budgétaire devrait lui aussi baisser par rapport à son sommet de l'exercice 1986 et continuer à s'améliorer. La hausse de l'inflation est due en bonne partie à l'épuisement des effets temporaires de la baisse des prix de l'énergie en 1986 et au relèvement en une seule fois du prix des importations à cause de la forte baisse du dollar américain. La hausse fondamentale des coûts reste modérée. De plus, la croissance de la demande intérieure est faible aux États-Unis, de sorte qu'aucune intensification des tensions sur les marchés du crédit n'apparaît.

Ces facteurs portent à croire que les hausses de taux d'intérêt observées ces derniers mois aux États-Unis pourraient s'inverser. On suppose dans les projections que les taux d'intérêt à court terme diminuent légèrement aux États-Unis d'ici la fin de l'année par rapport à leurs niveaux moyens de mai 1987 et qu'ils demeurent relativement constants en 1988.

En ce qui concerne les produits de base, on prévoit une légère hausse des prix dans l'ensemble au niveau international par rapport à leurs faibles niveaux actuels en général. Les prix internationaux des céréales devraient rester déprimés, en raison de subventions excessives à l'agriculture dans un certain nombre de pays. Les prix internationaux du pétrole fluctuent sensiblement à l'heure actuelle. Le prix du pétrole devrait s'établir en moyenne à près de É.-U. $18 le baril en 1987 et 1988.

## Évolution récente de l'économie canadienne

Affichant une croissance réelle de 3.1 pour cent de la production en 1986, le Canada a été celui des principaux pays de l'OCDE qui a enregistré la plus forte expansion économique. Pourtant, le rythme de croissance a été inégal pendant l'année, et certains secteurs et certaines régions ont beaucoup souffert d'une évolution négative au plan international.

Le profil de croissance de la production en 1986 a été en grande partie tributaire des variations de l'investissement en stocks. Une rapide augmentation des stocks au premier semestre a fait place à une progression beaucoup plus faible en moyenne au second semestre et à un déstockage au dernier trimestre de l'année. Bien qu'un raffermissement de la demande intérieure finale et du volume des exportations nettes pendant l'année ait partiellement compensé l'influence des variations des stocks sur la production réelle, le rythme de progression globale de la production s'est notablement ralenti au second semestre. Cependant, comme le rajustement consécutif à un rythme insoutenable d'augmentation des stocks se sera vraisemblablement achevé avant la fin de 1986, l'économie devrait revenir à un taux de croissance plus élevé. Les statistiques mensuelles du PIB au premier trimestre de 1987 indiquent une vive accélération de la croissance économique.

Le profil de croissance économique a également varié de manière appréciable en 1986 selon les secteurs et les régions, en grande partie sous l'effet d'une évolution défavorable au niveau international pour deux grands produits, le pétrole et les céréales. Les prix du pétrole avaient chuté de plus de 50 pour cent entre la fin de 1985 et le milieu de 1986, et les prix à l'exportation du gaz naturel ont également accusé une baisse sensible. Aussi, une réduction rapide et notable de l'emploi et de l'investissement dans le secteur pétrolier n'a pas tardé à se manifester. De même, les cours mondiaux des céréales ont dégringolé, les prix de 1986 étant à leur plus bas depuis 10 ans, ayant baissé de plus de 20 pour cent par rapport à 1985. Il en est résulté des difficultés économiques et des incertitudes appréciables dans les principales régions céréalières du pays. Outre qu'ils ont eu des effets sensibles sur les résultats économiques régionaux en 1986 et au début de 1987, ces facteurs ont joué un rôle notable dans la hausse du déficit du compte courant du Canada.

Partant d'un déficit de $0.6 milliard en 1985, le solde du compte courant du Canada s'est sensiblement détérioré en 1986 pour afficher un déficit de $8.8 milliards. Comme il vient d'être indiqué, la chute marquée des prix internationaux du pétrole, du gaz naturel et des céréales, ainsi que la faiblesse persistante du prix d'autres produits de base, ont beaucoup contribué à cette dégradation. D'importants réalignements par rapport aux devises des pays d'outre-mer ont également joué un rôle notable en faisant monter le prix, et donc la valeur nominale, des importations en provenance de ces pays.

Le Canada garde une fiche impressionnante en matière de création d'emplois. La progression de 2.9 pour cent de l'emploi en 1986 a été la plus forte augmentation enregistrée depuis 1980 et le taux le plus élevé, de loin, parmi les grands pays industrialisés. En outre, un fort accroissement a de nouveau été enregistré depuis le début de 1987. En fait, de juillet 1986 à mai 1987, l'emploi s'est accru à un rythme annuel de 3.7 pour cent. Le Canada a aussi eu l'un des taux les plus rapides de croissance de la population active parmi les grands pays membres de l'OCDE. La population active a augmenté de 1.8 pour cent en 1986. Cette forte hausse a quelque peu atténué l'effet de la création d'emplois sur la baisse du taux de chômage, mais des progrès appréciables sont enregistrés. Le taux de chômage était de 9.1 pour cent en mai, contre 10 pour cent à la fin de 1985 et un sommet de 12.8 pour cent pendant la récession de 1981-1982.

L'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation, s'est maintenue autour de 4 pour cent en 1986 pour la troisième année de suite. L'effet d'une baisse appréciable du prix des produits pétroliers raffinés a été compensé par une hausse des prix des aliments, des taxes et du coût du logement. Les prix des importations ont eux aussi augmenté sensiblement, sous l'effet de la baisse de plus de 10 pour cent, sur une base pondérée sur les échanges, du dollar canadien par rapport aux monnaies de nos principaux partenaires commerciaux entre le début de 1985 et la fin de 1986. La hausse des coûts salariaux est restée modérée, les règlements s'établissant à 3.4 pour cent en moyenne en 1986, et l'économie canadienne a bénéficié d'une croissance satisfaisante de la productivité au cours de la reprise.

Suivant l'évolution enregistrée au niveau international, les marchés financiers canadiens ont affiché récemment de grandes fluctuations. Par rapport aux sommets records atteints juste avant le budget de février 1986, les taux d'intérêt canadiens à court terme avaient baissé de près de 400 centièmes à la fin de 1986. Le renforcement appréciable du dollar canadien au début de 1987 a permis aux taux d'intérêt canadiens de fléchir encore jusqu'en mars de plus de 100 centièmes. Depuis, cependant, le redressement des taux d'intérêt aux États-Unis a exercé certaines pressions à la hausse sur les taux à court terme au Canada, qui sont revenus aux niveaux observés à la fin de 1986.

## Perspectives économiques à court terme au Canada

Les perspectives économiques mises à jour pour 1987 ressemblent beaucoup à celles que présentait le budget de février 1987. L'activité économique devrait se développer à un rythme modéré pendant l'année au Canada, avec une certaine diminution de l'inflation et du taux de chômage et une stabilité relative sur les marchés financiers. Les statistiques récentes de la production et de l'emploi confirment tout à fait cette opinion et portent à croire que la croissance sera beaucoup plus vigoureuse que le croyaient de nombreux prévisionnistes du secteur privé au début de 1987.

Les perspectives à court terme de l'économie canadienne sont résumées au tableau 3.2 et au graphique 3.1. Le produit intérieur brut (PIB) réel devrait progresser de 2.8 pour cent cette année et de 3.0 pour cent en 1988. Ces taux annuels moyens de croissance sont légèrement inférieurs à celui de 1986, mais le rythme d'expansion devrait être sensiblement plus vigoureux que l'an dernier au cours de cette année et de l'an prochain. Le rythme annuel de croissance de la fin de 1986 à la fin de 1988 devrait être le double de la hausse de 1.6 pour cent du PIB réel enregistrée entre le quatrième trimestre de 1985 et le même trimestre de 1986.

L'expansion de la production canadienne à court terme devrait être alimentée par les investissements non énergétiques et une reconstitution des stocks par rapport aux bas niveaux de la fin de 1986. La dernière enquête de Statistique Canada sur les intentions d'investissements privés et publics laisse prévoir une hausse de 6.2 pour cent des investissements non énergétiques cette année, soit environ 3 pour cent en termes réels. Les perspectives d'investissement dans le secteur de l'énergie devraient compenser en partie cette vigueur. Le retour des stocks à des niveaux plus normaux cette année et l'an prochain contribuera sensiblement à la croissance réelle de la production.

L'activité domiciliaire a été très intense récemment, les mises en chantier mensuelles de logements s'établissant à 222,000 (en taux annuels) en moyenne depuis le milieu de 1986. L'activité devrait demeurer vigoureuse sur ce marché, les mises en chantier de logements devant se situer en moyenne à 200,000 en 1987 et 1988. Cette vigueur est due à la forte croissance de l'emploi et des revenus, à la confiance des consommateurs et à une conjoncture financière relativement favorable. Le rythme élevé des mises en chantier de logements signifie que la demande contenue de logements qui s'était accumulée au début des années 80 est maintenant en voie d'être satisfaite.

Tableau 3.2

**Perspectives et résultats de l'économie canadienne: principaux indicateurs, 1986 à 1988**

| | 1986 (observé) | 1987 (prévision) | 1988 (prévision) |
|---|---|---|---|
| | (variations annuelles en pourcentage, sauf indication contraire) | | |
| Dépenses (en volume) | | | |
| Produit intérieur brut (PIB) | 3.1 | 2.8 | 3.0 |
| Consommation | 4.0 | 2.7 | 3.1 |
| Investissement résidentiel | 13.2 | 6.6 | −3.9 |
| Investissement non résidentiel des entreprises | −0.8 | 1.6 | 4.9 |
| Machines et équipement | 5.4 | 4.4 | 5.3 |
| Construction non résidentielle | −7.7 | −1.9 | 4.5 |
| Dépenses publiques | 0.5 | 1.8 | 1.0 |
| Demande intérieure finale | 3.1 | 2.6 | 2.4 |
| Variation des stocks (en milliards de dollars de 1981) | 3.8 | 1.5 | 2.9 |
| Exportations | 3.1 | 2.9 | 2.5 |
| Importations | 5.1 | 0.7 | 1.7 |
| Exportations nettes (en milliards de dollars de 1981) | 16.4 | 19.4 | 20.8 |
| Solde du compte courant (en milliards de dollars courants) | −8.8 | −7.6 | −8.3 |
| Mises en chantier (en milliers d'unités) | 200 | 209 | 192 |
| Prix et coûts | | | |
| IPC | 4.1 | 3.9 | 3.8 |
| Indice implicite des prix du PIB | 2.8 | 3.5 | 3.7 |
| Règlements salariaux moyens | 3.4 | 3.5 | 3.7 |
| Marché du travail | | | |
| Population active | 1.8 | 1.9 | 1.8 |
| Emploi | 2.9 | 2.3 | 2.1 |
| Taux de chômage (en pourcentage, quatrième trimestre) | 9.4 | 9.1 | 8.9 |
| Revenus | | | |
| Revenus des particuliers | 6.9 | 6.2 | 6.0 |
| Bénéfices des sociétés | −4.9 | 10.2 | 16.6 |
| Taux d'épargne des particuliers (en pourcentage) | 11.3 | 10.5 | 9.5 |
| Hypothèses concernant le marché financier | | | |
| Taux des effets commerciaux à 90 jours (en pourcentage) | | | |
| Nominal | 9.2 | 7.8 | 7.6 |
| Réel[1] | 5.1 | 3.9 | 3.8 |
| Moyenne McLeod Young Weir des taux nominaux des obligations à long terme des sociétés (en pourcentage) | 10.8 | 10.6 | 9.4 |

[1] Les taux d'intérêt réels sont les taux nominaux diminués de la variation en pourcentage de l'indice des prix à la consommation.

La progression de la consommation devrait être satisfaisante, mais moins rapide que les années précédentes. La très forte hausse des achats de biens durables depuis 1983 a maintenant permis de satisfaire en grande partie la demande qui existait à cet égard après la récession de 1981-1982. La composition de la consommation intérieure devrait faire une plus large place aux biens et services autres que les biens durables, et notamment que les automobiles.

Les dépenses publiques en biens et services devraient augmenter beaucoup plus lentement que la production globale, sous l'effet des mesures prises par les deux paliers de gouvernement pour restreindre la croissance de leurs dépenses.

Une certaine amélioration, en volume, du solde des échanges est prévue, mais le déficit nominal du compte courant devrait être analogue, cette année et l'an prochain, à celui de 1986. La faible croissance de la demande intérieure finale aux États-Unis, notamment dans les secteurs de l'automobile et du bâtiment, et la persistance d'excédents internationaux de gaz naturel et de céréales, combinées aux faibles prix de ces produits, devrait faire obstacle dans une mesure importante à toute amélioration appréciable du solde du compte courant à court terme. Le rythme de résorption du déficit du compte courant au cours des quelques prochaines années dépendra dans une mesure déterminante de la compétitivité internationale de l'économie canadienne.

Le rythme de croissance de la production cette année et l'an prochain devrait instaurer un climat propice au maintien d'une forte progression de l'emploi et de la population active, tandis que le taux de chômage continuera de diminuer. On s'attend à ce que plus de 550,000 nouveaux emplois soient créés de la fin de 1986 à la fin de 1988. Cela devrait permettre au taux de chômage de baisser graduellement à un niveau inférieur à 9 pour cent d'ici l'an prochain.

L'inflation devrait être légèrement inférieure à 4 pour cent cette année et l'an prochain, avant de descendre à 3 pour cent à moyen terme. La hausse fondamentale des coûts devrait rester modérée, mais certaines pressions à la hausse seront exercées sur les prix par les hausses de taxes et le logement. À l'inverse du large écart observé en faveur des États-Unis sur le plan de l'inflation en 1986, le taux d'inflation au Canada devrait devenir inférieur à celui des États-Unis d'ici 1988.

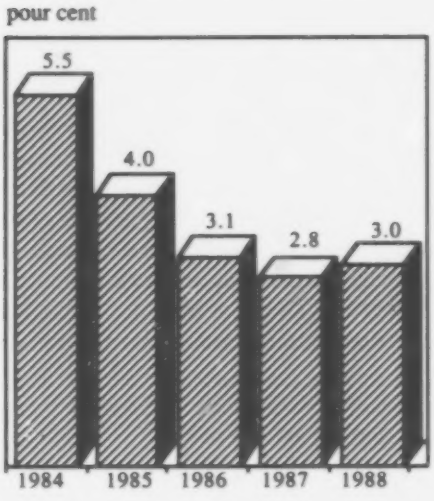
Les taux d'intérêt devraient diminuer légèrement par rapport à mai 1987. Le taux des effets commerciaux à 90 jours devrait s'établir à 7.8 pour cent en moyenne cette année, niveau qui était déjà prévu dans le budget de février 1987, avant de fléchir à 7.6 pour cent en 1988. Le rendement des obligations des entreprises devrait marquer une baisse plus sensible d'ici 1988, sous l'effet non seulement de l'évolution prévue des marchés financiers aux États-Unis, mais aussi de l'amélioration attendue de l'inflation relative au Canada et des progrès constants obtenus dans la réduction du déficit budgétaire dans notre pays. Néanmoins, compte tenu de l'inflation, les taux d'intérêt devraient rester considérablement supérieurs aux moyennes historiques au cours des deux prochaines années.

Les résultats économiques des secteurs et des régions ont divergé sensiblement en 1986. La chute des prix du pétrole et des céréales a eu des effets négatifs prononcés sur la production et l'emploi dans les provinces des Prairies et de l'Atlantique, tandis que le renforcement de la demande intérieure et internationale de produits manufacturés stimulait la croissance dans le Centre du Canada. Le raffermissement récent des prix du pétrole et de quelques autres produits de base, combiné au réalignement appréciable du dollar canadien par rapport aux monnaies des pays d'outre-mer, devrait contribuer à un meilleur équilibre des

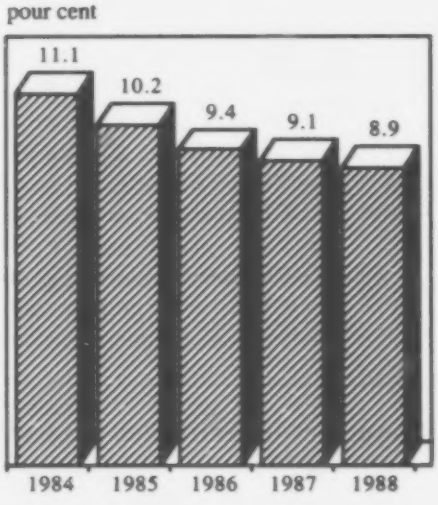
Graphique 3.1

# Résultats et perspectives de l'économie canadienne: 1984-1988

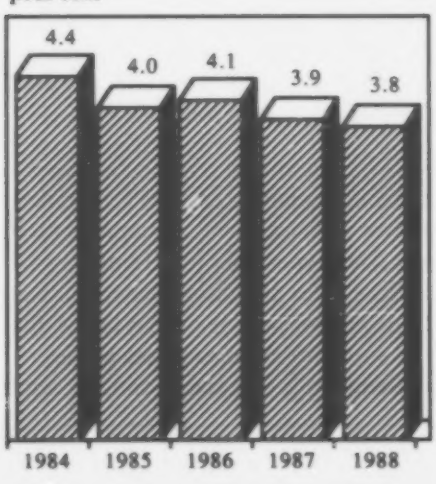
**Taux de croissance du PIB réel**



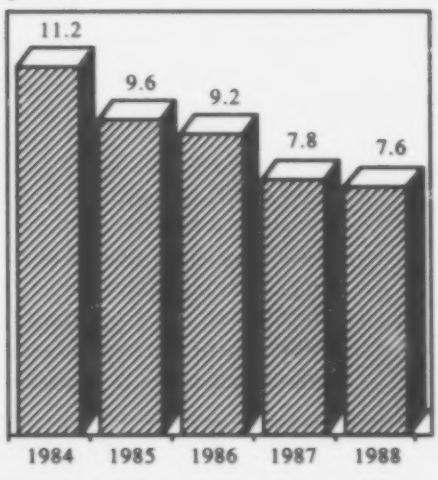

**Taux de chômage - quatrième trimestre**




**Taux d'inflation (IPC)**




**Taux des effets commerciaux à 90 jours**




Remarque: Les chiffres de 1987 et 1988 sont des prévisions.

résultats économiques des secteurs et des régions cette année et l'an prochain. Toutefois, les faibles prix internationaux des céréales continueront de limiter gravement les revenus agricoles, notamment dans l'Ouest canadien.

Un certain nombre d'indicateurs économiques récents, présentés au graphique 3.2, indiquent une généralisation de l'activité économique dans les régions et les secteurs. L'enquête de Statistique Canada sur les intentions d'investissements privés et publics montre un meilleur équilibre des projets d'investissement des entreprises entre les divers secteurs et régions en 1987 qu'en 1986. De même, la croissance de l'emploi s'est nettement améliorée dans l'Ouest et dans la région de l'Atlantique au second semestre de 1986 et au début de 1987, tout en demeurant vigoureuse dans les régions centrales, et en particulier au Québec. Au cours des 18 prochains mois, toutes les régions devraient bénéficier davantage de la croissance prévue de l'emploi et de la production au Canada.

En 1987 et 1988, le Canada devrait continuer à afficher de bons résultats économiques par rapport aux autres grands pays industriels. La croissance réelle du PIB au Canada devrait être légèrement supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE au cours des deux années. Le Canada continuera également de distancer les autres grands pays de l'OCDE au chapitre de la création d'emplois. Même si l'inflation dans notre pays devrait être légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE, l'écart entre la hausse des prix au Canada et chez nos principaux partenaires commerciaux devrait être sensiblement moins marqué qu'en 1986.

## Risques et incertitudes économiques à moyen terme

Les perspectives de l'économie canadienne jusqu'au début des années 90 dépendront dans une large mesure aussi bien de la politique économique intérieure que de l'évolution et de la stabilité de la situation économique internationale. Les perspectives de réalisation de cette évolution et de cette stabilité dépendront de l'évolution des graves déséquilibres observés actuellement sur les plans commercial et financier. La situation internationale actuelle présente des risques, mais elle offre aussi aux principaux pays industriels la possibilité d'appliquer des mesures coordonnées afin d'accroître les chances d'expansion soutenue.

Il faut se rendre compte que des projections à moyen terme ne sont pas des prévisions; elles représentent plutôt une opinion des résultats économiques possibles, conformément aux hypothèses d'évolution économique et de politiques publiques sur lesquelles elles reposent. Des hypothèses différentes, mais peut-être tout aussi plausibles, pourraient conduire à des projections économiques assez différentes. Les projections faites actuellement pour le moyen terme dépendront évidemment des hypothèses posées au sujet des mesures prises par les gouvernements aux États-Unis, en Allemagne, au Japon et dans les autres pays.

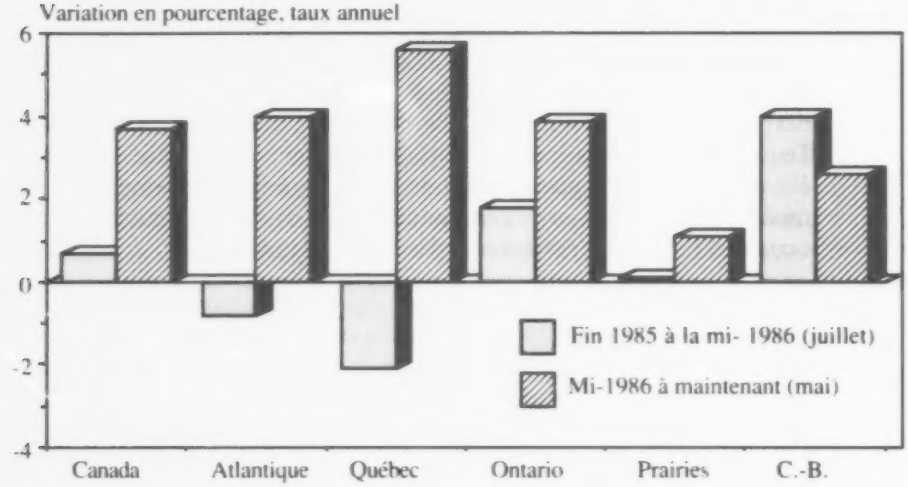
La principale hypothèse adoptée au niveau international pour cette projection à moyen terme est que les grands déséquilibres internationaux s'amélioreront progressivement, sans perturbation appréciable du système économique

Graphique 3.2

# Indicateurs des résultats récents des économies régionales

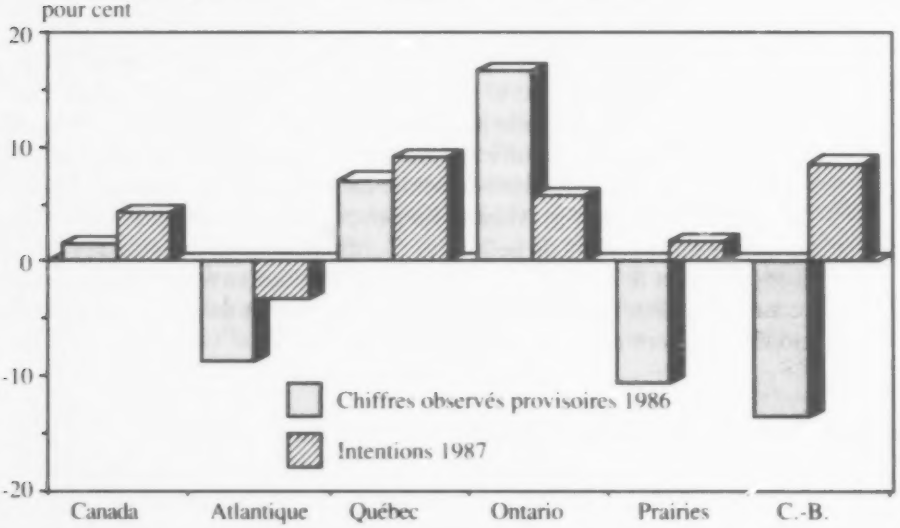
## Croissance régionale de l'emploi depuis décembre 1985

Variation en pourcentage, taux annuel




## Croissance régionale des investissements des entreprises* (en dollars courants)

pour cent




* Enquête sur les intentions d'investissements publics et privés, Statistique Canada, mars 1987.

international. La baisse qu'a déjà subi le dollar américain, combinée à une plus forte croissance de la demande intérieure dans les principaux pays d'outre-mer de l'OCDE, devrait entraîner une amélioration continue du solde commercial des États-Unis. Les objectifs de déficit de Gramm-Rudman-Hollings ne seront probablement pas atteints, mais on prévoit une réduction appréciable du déficit des États-Unis au cours des exercices 1987 et 1988, et l'administration américaine s'est engagée à continuer de résorber de façon appréciable le déficit à moyen terme. En outre, les pays du Groupe des Sept ont convenu de mettre en oeuvre leurs politiques d'une manière coordonnée, ce qui devrait encore réduire les déséquilibres internationaux actuels.

L'amélioration des déséquilibres commerciaux et financiers qui devrait en résulter, ainsi qu'une perception positive de la politique suivie par les gouvernements, devraient contribuer à un climat favorable à la baisse des taux d'intérêt réels. Dans cette projection internationale à moyen terme, des taux d'intérêt réels moins élevés faciliteront la gestion de la dette des pays moins développés. Une croissance modérée mais soutenue de l'économie globale devrait également favoriser un certain raffermissement des prix des produits de base.

Si l'on ne continuait pas de progresser dans la réduction des déséquilibres internationaux actuels, les conséquences seraient graves pour l'économie mondiale. Par exemple, l'absence d'une réduction appréciable du déficit budgétaire aux États-Unis, une faible croissance de la demande intérieure dans les pays d'outre-mer et l'absence de rééquilibrage des courants commerciaux entre les principaux pays industrialisés risqueraient fort de conduire à une situation dans laquelle le dollar américain dégringolerait, le protectionnisme augmenterait aux États-Unis, les taux d'intérêt internationaux grimperaient et les dangers de perturbation financière dus à l'endettement international des pays en développement s'accroîtraient.

Une telle évolution menacerait les perspectives de croissance soutenue de l'économie mondiale. Cependant, les signes récents d'amélioration des déséquilibres commerciaux et budgétaires aux États-Unis, combinés au renforcement de la demande intérieure et à la baisse réelle des excédents commerciaux nets au Japon et en Allemagne, permettent de croire que les rajustements nécessaires sont en cours. La réalisation du fait que l'inaction risquerait de menacer gravement les perspectives économiques internationales influe sur l'application de politiques coordonnées. À la lumière de l'évolution économique et des initiatives récentes, une évaluation équilibrée des perspectives économiques internationales à moyen terme permet de penser qu'une projection modérément optimiste est la plus plausible.

## Perspectives économiques à moyen terme au Canada

Les éléments fondamentaux de l'économie canadienne sont sains. Bien que notre économie en soit maintenant à sa cinquième année d'expansion, les signes caractéristiques d'un essoufflement – hausse de l'inflation et des coûts, stocks excessifs et faiblesse du marché de l'habitation – ne se manifestent pas. Grâce à la

confiance élevée des consommateurs, au redressement des investissements et à un cadre d'orientation stable, le Canada a de bonnes chances de continuer à enregistrer une croissance relativement vigoureuse de la production et de l'emploi. Cela devrait permettre une baisse continue et graduelle du taux de chômage à moyen terme.

La première étape de la réforme globale de la fiscalité accroîtra le potentiel de l'économie canadienne à moyen et long terme. Les changements proposés de l'impôt direct des particuliers et des sociétés renforceront les incitations à travailler et à investir et amélioreront la qualité du stock de capital, accroissant ainsi la productivité. Ces effets positifs ne seront toutefois obtenus que graduellement.

La deuxième étape de la réforme fiscale, qui comprend le remplacement de l'actuelle taxe de vente ainsi qu'une amélioration du crédit remboursable au titre de cette dernière, l'élimination des surtaxes sur le revenu et de nouvelles réductions des impôts des particuliers complétera et renforcera les encouragements de la première étape dans le sens d'une augmentation de l'offre de travail et de l'épargne. Cependant, le principal effet économique de la deuxième étape de la réforme fiscale sera constitué par ses effets fortement positifs sur la compétitivité de l'industrie canadienne et les encouragements offerts aux entreprises pour qu'elles investissent. La réforme globale de la fiscalité se traduira par une affectation plus efficiente des ressources dans l'économie canadienne, une économie plus concurrentielle sur le marché global et un potentiel accru de croissance et de création d'emplois dans les années 90.

Les faits saillants des projections à moyen terme de l'économie canadienne sont présentés au Tableau 3.3 et au graphique 3.3. La croissance réelle du PIB devrait être de 3 pour cent en moyenne sur l'ensemble de la période 1989 à 1992, permettant au taux de chômage de descendre au-dessous de 8 pour cent d'ici les années 90. L'économie canadienne devrait continuer d'afficher des résultats satisfaisants en matière de coûts unitaires de main-d'oeuvre, ce qui devrait contribuer à stabiliser le taux fondamental d'inflation aux alentours de 3 pour cent. Une situation concurrentielle favorable globalement pour les sociétés canadiennes et un certain redressement des prix des produits de base devraient favoriser l'amélioration continue du compte courant et alimenter une croissance des bénéfices suffisante pour financer des investissements appréciables. Dans un contexte caractérisé par des taux d'intérêt modérés au niveau international et une bonne tenue de l'inflation au Canada, il y aurait possibilité que les taux d'intérêt canadiens diminuent encore à moyen terme.

Tableau 3.3

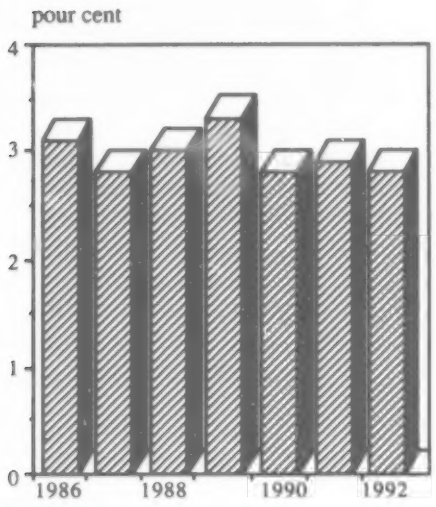
**Perspectives économiques à moyen terme: principaux indicateurs économiques**

| | 1986 | 1987 | 1988 | Moyenne 1989-92 |
|---|---|---|---|---|
| | (variation en pourcentage, sauf indication contraire) | | | |
| PIB réel | 3.1 | 2.8 | 3.0 | 3.0 |
| Emploi | 2.9 | 2.3 | 2.1 | 2.2 |
| Taux de chômage (en pourcentage, quatrième trimestre) | 9.4 | 9.1 | 8.9 | 8.0 |
| Inflation (IPC) | 4.1 | 3.9 | 3.8 | 3.0 |
| Taux des effets commerciaux à 90 jours | 9.2 | 7.8 | 7.6 | 7.2 |

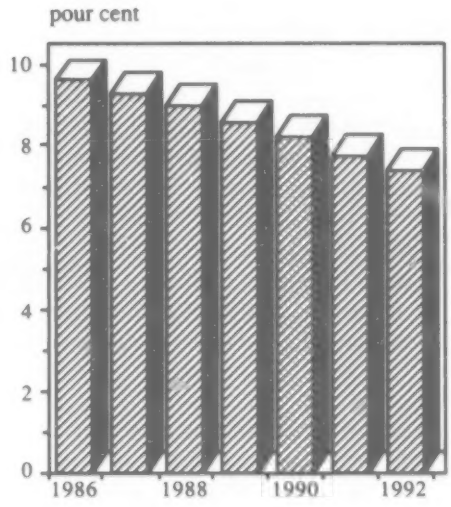
Graphique 3.3

# Perspectives à moyen terme de l'économie canadienne: principaux indicateurs

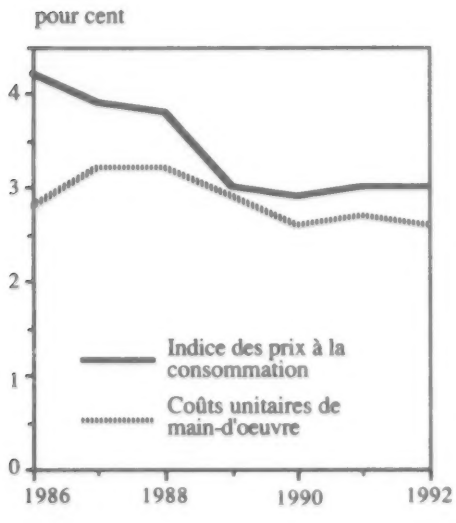
**Taux de croissance du PIB réel**



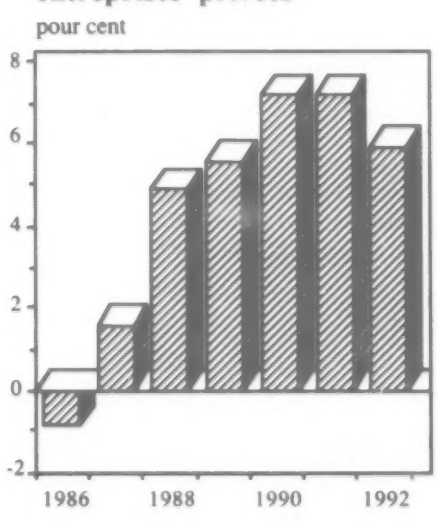

**Taux de chômage**




**Inflation**




**Taux de croissance des investissements non résidentiels réels des entreprises privées**



# 4. Incidences financières de la première étape de la réforme globale de la fiscalité

## Introduction

L'évolution des années 70 et 80 a montré combien les recettes fédérales pouvaient être sensibles tant à la conjoncture économique qu'aux changements de la politique publique. Cette sensibilité tient en partie à l'influence des facteurs économiques sur les recettes publiques, par exemple les variations des prix des produits de base et la récession de 1981-82. Cependant, les changements discrétionnaires apportés au régime fiscal dans les années 70 et au début des années 80, ainsi que les importants changements fiscaux à l'étranger, ont aussi sensiblement accru la variabilité des recettes fédérales. Cette variabilité a réduit la capacité du gouvernement d'établir sa planification financière aussi bien à court qu'à moyen terme. En fait, elle a occasionnellement obligé le gouvernement à procéder, en cours de route, à des corrections imprévues qui peuvent perturber la planification financière.

L'expérience des années 80 a mis en relief des tendances préoccupantes du régime fiscal, qui ont rendu les recettes fédérales moins prévisibles et moins stables. En particulier, certains facteurs nouveaux ont eu tendance à affaiblir le rapport existant entre les sommes gagnées à titre de revenu et celles qui sont comptées dans le revenu aux fins de l'impôt, ainsi qu'entre le revenu comptabilisé aux fins de l'impôt et les sommes effectivement versées en impôt. Ce problème est dû à la multiplication de concessions fiscales sélectives et à leur utilisation croissante par les contribuables cherchant à réduire leur impôt. Certes les facteurs économiques auront toujours une influence sur les rentrées fiscales; mais une réforme globale de la fiscalité contribuera à réduire la variabilité des recettes fiscales du gouvernement fédéral et à les rendre plus prévisibles, améliorant ainsi le cadre global de la planification fiscale.

L'abaissement des taux statutaires d'imposition des particuliers et des sociétés, l'élimination de concessions fiscales sélectives et l'élargissement de l'assiette de l'impôt direct qui sont proposés à la première étape d'une réforme globale de la fiscalité ont trois grandes conséquences financières. Elles:

- réduiront la variabilité des recettes fédérales;
- influeront sur les projections à moyen terme du déficit fédéral; et
- nécessiteront des mesures connexes pour s'assurer que la première étape de la réforme fiscale est compatible avec les principes de gestion financière du gouvernement.

## Amélioration de la stabilité financière à la première étape de la réforme fiscale

Depuis une dizaine d'années, le volume des recettes produites par le régime fiscal est devenu moins stable et plus difficile à prévoir. Ces problèmes sont attribuables en partie à une évolution économique défavorable, par exemple de fortes variations du prix des produits de base à la fin des années 70 et au milieu des années 80, et l'effet marqué de la récession de 1981-82 sur les revenus, les assiettes fiscales et les recettes.

De plus, les décisions prises par le gouvernement ont modifié le régime fiscal dans le sens, en général, d'un rétrécissement des assiettes et d'une hausse des taux d'imposition. La multiplication des concessions fiscales sélectives a des conséquences permanentes sur la stabilité et le caractère prévisible des recettes fiscales du gouvernement fédéral:

- En premier lieu, les concessions fiscales réduisent directement l'assiette des impôts. Pour maintenir les rentrées, il faut relever les taux d'imposition. De plus, comme l'État n'est pas toujours en mesure de prévoir exactement l'utilisation de ces mesures préférentielles, ces dernières réduisent directement la capacité globale de prévision des recettes fédérales et rendent la planification financière incertaine.

- En deuxième lieu, le recours croissant aux dispositions fiscales préférentielles a sensiblement modifié le rapport entre les impôts payés et les revenus gagnés, aussi bien d'un secteur à l'autre qu'à l'intérieur des secteurs. Ainsi, même avec un revenu global donné dans l'économie, les variations de compositions de ce revenu peuvent être lourdes de conséquences sur les recettes fédérales. Il s'agit là d'une source importante de difficultés dans la prévision des recettes. Des variations de compositions de ce genre ont été souvent observées pendant la première moitié des années 80. Par exemple, la proportion croissante des transferts et des revenus de placement dans le revenu total des particuliers – deux éléments qui subissent des taux effectifs de taxation inférieurs à celui des revenus salariaux – a eu pour résultat de réduire le produit de l'impôt des particuliers entre 1981 et 1984.

- En troisième lieu, l'interaction de taux d'imposition élevés et d'assiettes fiscales étroites a stimulé des activités de plus en plus audacieuses d'évitement fiscal, qui ont encore diminué l'assiette des impôts. Cela se manifeste dans les échanges croissants de pertes fiscales entre les entreprises imposables et non imposables, au cours des dernières années.

Si on n'y mettait pas un frein, l'érosion des assiettes fiscales se poursuivrait jusqu'à la fin des années 80, produisant de nouvelles pressions à la hausse des taux d'imposition de façon qu'on puisse continuer de progresser vers la réalisation des objectifs financiers. Le gouvernement a tenté de régler ce problème en prenant diverses initiatives fiscales au cours des dernières années, mais la perspective de nouvelles tensions dues à des facteurs aussi bien intérieurs qu'internationaux est devenue plus grave.

Par exemple, l'assiette de la taxe fédérale de vente est extrêmement vulnérable. Son étroitesse même encourage les fabricants à chercher à faire exonérer leurs produits. L'ampleur et la diversité des exemptions actuelles de taxe de vente ont entraîné plusieurs contestations visant à faire exonérer des articles qui sont actuellement taxables. De même, la tendance croissante des entreprises à restructurer leurs activités en passant par des sociétés de commercialisation pour réduire leur assujettissement à la taxe de vente, en particulier à la lumière de la jurisprudence récente, fait aussi peser des risques considérables sur l'assiette actuelle de la taxe de vente.

En outre, les réductions des taux statutaires d'imposition des sociétés aux États-Unis et dans d'autres pays accroissent la possibilité que des activités productrices de revenu réel quittent le pays et que les opérations financières subissent des changements visant à faire apparaître plus de bénéfices imposables dans les juridictions qui pratiquent des taux moins élevés. Une telle évolution aurait pour résultat une nouvelle dégradation appréciable des recettes fournies à l'État par l'impôt des sociétés.

Les initiatives proposées dans le cadre de la première étape d'une réforme globale de la fiscalité amélioreront considérablement la stabilité et le caractère prévisible des recettes fiscales fédérales. L'élargissement de l'assiette des impôts et l'élimination des concessions fiscales sélectives, joints à l'abaissement des taux d'imposition, une plus grande convergence des taux statutaires maximums d'imposition des particuliers et des sociétés et des règles générales anti-évitement enrayeront l'érosion des assiettes fiscales qui se serait certainement produite en leur absence.

## Effets directs des mesures touchant l'impôt des particuliers et des sociétés sur les recettes et les dépenses

La partie A du tableau 4.1 présente les effets directs sur les recettes et les dépenses des mesures touchant l'impôt direct des particuliers et des sociétés à la première étape de la réforme fiscale.

Les changements apportés à l'impôt direct des particuliers abaisseront sensiblement les taux statutaires d'imposition, élargiront l'assiette de l'impôt en réduisant les concessions fiscales, amélioreront l'équité du régime et permettront à environ 850,000 Canadiens à revenu modeste de ne payer aucun impôt fédéral sur le revenu grâce à la conversion des exemptions en crédits. Dans l'ensemble, ces propositions entraîneront une réduction de l'impôt fédéral à payer pour la grande majorité des Canadiens. La plupart des propositions touchant l'impôt des particuliers seront entièrement mises en oeuvre au cours de l'année d'imposition 1988, mais le rajustement des tables de retenues le 1er juillet 1988 entraînera d'importants remboursements au cours de l'exercice 1989-90. D'ici 1991-92, les propositions de réforme fiscale réduiront le produit de l'impôt direct des particuliers d'environ $2 1/2 milliards par an.

Tableau 4.1

**Incidences financières de la première étape de la réforme fiscale**

| **A. Effet direct total sur les recettes et les dépenses des mesures touchant l'impôt des particuliers et des sociétés** | 1988-89 | 1989-90 | 1990-91 | 1991-92 |
|---|---|---|---|---|
| | | (millions de dollars) | | |
| **Effet sur les recettes** | | | | |
| Impôt direct des particuliers | | | | |
| Conversion des exemptions en crédits et réductions des taux marginaux d'imposition | −2,185 | −5,910 | −4,600 | −4,905 |
| Élargissement de l'assiette et autres mesures | 480 | 2,070 | 2,255 | 2,495 |
| Réduction nette de l'impôt des particuliers | −1,705 | −3,840 | −2,345 | −2,410 |
| Impôt direct des sociétés | | | | |
| Réduction des taux d'imposition | −635 | −1,545 | −1,645 | −1,665 |
| Mesures élargissant l'assiette | 1,165 | 2,170 | 2,810 | 3,190 |
| Augmentation nette de l'impôt des sociétés | 530 | 625 | 1,165 | 1,525 |
| Réduction nette totale des recettes | −1,175 | −3,215 | −1,180 | −885 |
| **Effet sur les dépenses** | | | | |
| Hausse des paiements de Financement des programmes établis et de péréquation | 340 | 360 | 385 | 395 |
| **B. Mesures connexes touchant les recettes** | | | | |
| Changement de la taxe fédérale de vente et du crédit remboursable au titre de cette dernière | | | | |
| Déplacement de la taxe fédérale de vente au niveau du gros pour certains articles et changement du régime des sociétés de commercialisation | 295 | 310 | 315 | 330 |
| Taxe de 10 pour cent sur les services spécifiés de câblodiffusion et de télécommunications | 870 | 945 | 1,000 | 1,055 |
| Taxation de la peinture et du papier peint au taux général | 60 | 60 | 65 | 65 |
| Hausse du crédit remboursable de $20 par adulte et de $10 par enfant | −120 | −150 | −155 | −160 |
| Hausse nette du produit de la TFV | 1,105 | 1,165 | 1,225 | 1,290 |
| Gestion des rentrées fiscales | | | | |
| Accélération des retenues à la source et acomptes provisionnels d'impôt des particuliers | | 1,100 | | |
| Accélération des remises de taxes de ventes et d'accise | 1,600 | | | |
| Hausse totale des recettes résultant de la gestion des rentrées fiscales | 1,600 | 1,100 | | |
| Augmentation nette totale des recettes | +2,705 | +2,265 | +1,225 | +1,290 |
| **Effet de la première étape de la réforme fiscale sur le déficit** | −1,190 | 1,310 | 340 | −10 |

De même, les changements apportés à l'impôt direct des sociétés abaisseront les taux statutaires d'imposition et élargiront l'assiette de cet impôt d'environ 20 pour cent. La variation des taux effectifs moyens d'imposition des sociétés selon les secteurs sera sensiblement réduite. Dans l'ensemble, ces changements accroîtront la part de l'impôt des sociétés dans l'ensemble des recettes fédérales. Le produit de cet impôt est ainsi augmenté d'environ $500-$600 millions au cours des exercices 1988-89 et 1989-90. Lorsque les mesures seront entièrement mises en oeuvre, la hausse du produit de l'impôt des sociétés passera à environ $1.5 milliard d'ici 1991-92.

Les mesures touchant l'impôt des particuliers et des sociétés sur les recettes entraîneraient globalement, en l'absence d'autres initiatives, une hausse du déficit de $1.2 milliard en 1988-89 et de $3.2 milliards en 1989-90, alors que les mesures fiscales seraient presque entièrement mises en oeuvre pendant une période transitoire de deux ans. Au-delà de cette période, l'effet de ces changements sur les recettes contribuera à augmenter le déficit d'environ $1 milliard par an. De plus, ces mesures ajouteront directement $350 à $400 millions par an au déficit en raison d'une hausse des dépenses de péréquation et de l'augmentation des versements en espèces au titre du Financement des programmes établis (FPE), à la suite des changements de valeur des points d'impôt.

## Mesures connexes visant à assurer une gestion financière responsable

Un principe important de la réforme fiscale est d'assurer la neutralité fondamentale de ses effets financiers. Comme la réforme de la taxe de vente sera mise en oeuvre lors d'une deuxième étape, une gestion financière s'inspirant du sens des responsabilités oblige à se procurer des recettes supplémentaires au moyen du régime actuel de taxe de vente. Ces hausses de recettes sont présentées dans la partie B du tableau 4.1.

Jusqu'à ce que le nouveau régime de taxe de vente puisse être mis en place, le gouvernement propose un certain nombre de changements provisoires de l'actuelle taxe fédérale de vente. Ces mesures atténueront certaines des graves distorsions concurrentielles qui existent actuellement et diminueront les possibilités d'évitement fiscal. Jointes à l'augmentation des recettes produites par la réforme de l'impôt des sociétés, ces mesures apporteront un supplément de recettes afin de financer la réforme de l'impôt des particuliers. Les mesures consistent à:

- déplacer le point d'application de la taxe des fabricants aux sociétés de commercialisation lorsque ces dernières sont liées aux fabricants. Cela réduira les possibilités d'évitement fiscal indû;
- déplacer le point de taxation de certains produits au niveau du grossiste afin de réduire l'avantage concurrentiel des importations;
- étendre la taxe de vente à la plupart des services de télécommunications, (les frais des lignes téléphoniques résidentielles seront exonérés) au taux de

10 pour cent et porter de 8 à 10 pour cent le taux de taxation des services de câblodiffusion; et

- soumettre la peinture et le papier peint au taux général de la taxe de vente plutôt qu'au taux réduit applicable aux matériaux de construction.

De plus, le gouvernement portera l'actuel crédit remboursable au titre de la taxe de vente de $50 à $70 par adulte et de $25 à $35 par enfant. Les crédits augmentés seront réduits de 5 pour cent du revenu familial net au-delà de $16,000.

Dans l'ensemble, ces mesures devraient accroître les recettes de $1.1 à $1.3 milliard par an.

Le gouvernement propose aussi, dans le cadre de la réforme fiscale, un certain nombre de nouvelles mesures visant à renforcer l'observation du régime et à en faciliter l'administration. Dans le cadre des efforts déployés pour administrer plus efficacement le régime fiscal pour le compte de tous les contribuables, le gouvernement a entrepris d'examiner d'autres possibilités afin d'accélérer la perception des sommes dues. À la suite de cet examen, le gouvernement propose des mesures supplémentaires qui compléteront l'accélération des retenues à la source pour les gros employeurs, annoncée dans le budget de février 1987. Ces mesures ne représenteront pas une augmentation des taxes et impôts dus, mais une accélération du moment auquel les sommes déjà dues à l'État doivent lui être versées. Elles comportent une accélération des remises de taxes fédérales de vente et d'accise, une nouvelle accélération du versement des retenues à la source effectuées par les gros employeurs et une accélération des versements trimestriels d'acomptes provisionnels par les particuliers.

Comme le montre la partie B du tableau 4.1, l'accélération des remises de taxes de vente et d'accise entraînera une hausse ponctuelle de recettes de $1.6 milliard en 1988-89, tandis que celle des retenues à la source et des acomptes provisionnels entraînera un accroissement ponctuel des recettes de $1.1 milliard en 1989-90. Ces initiatives de gestion se traduiront aussi par des économies permanentes sous la forme d'une diminution des frais de service de la dette publique.

L'effet cumulatif des mesures présentées au tableau 4.1 sur le déficit et la dette nette, sur l'ensemble de la période 1988-89 à 1991-92, est négligeable.

## Rééquilibrage de la composition des recettes fiscales fédérales

Le tableau 4.2 trace l'évolution des trois principales sources de recettes fédérales depuis le début des années 70. Un certain nombre de tendances se dégagent. L'importance relative de l'impôt direct des particuliers a beaucoup augmenté, tandis que la part de l'impôt direct des sociétés et celle de la taxe de vente diminuaient sensiblement. Ce changement de la répartition des recettes fiscales du gouvernement fédéral s'explique par une combinaison de mesures d'orientation prises dans les années 70 et au début de la décennie 80 et de l'effet inégal de la conjoncture économique de la fin de la décennie 1970 et du début des années 80 sur la composition et l'ampleur des assiettes fiscales correspondantes.

La part du produit de la taxe de vente a nettement diminué au milieu des années 70 à cause, en grande partie, des réductions des taux de cette taxe et d'un rétrécissement de son assiette dû à l'extension des exemptions. La baisse de la part de l'impôt des sociétés pendant la deuxième moitié des années 70 a été en grande partie le résultat de changements d'orientation entraînant à la fois un recours accru aux concessions fiscales et une réduction des taux. La hausse de la part représentée par l'impôt direct des particuliers est due à l'évolution des autres parts ainsi qu'à la tendance à la hausse du revenu des particuliers en proportion du revenu national pendant les années 70.

Outre l'effet permanent des changements d'orientation sur la répartition des recettes fiscales pendant les années 70, les effets extrêmement différents de la récession de 1981-1982 sur les assiettes fiscales ont encore modifié l'équilibre des recettes fiscales fédérales au cours des années 80. En particulier, la récession a fortement réduit les bénéfices des sociétés, dont les impôts ont diminué en conséquence. En outre, les pertes accumulées pendant la récession, combinées aux dispositions de report des pertes prévues dans le régime fiscal, ont ralenti le redressement du produit de l'impôt des sociétés pendant la reprise. Aussi la part de l'impôt des sociétés est-elle passée de 24.3 pour cent de l'ensemble des recettes apportées par les impôts directs des particuliers et des sociétés et par la taxe de vente, en 1980-81, à 17.9 pour cent en 1985-86. La récession a également limité la croissance de la consommation, atténuant ainsi la part de la taxe de vente. Par contre, la croissance du produit de l'impôt des particuliers souffrait elle aussi des changements de taille et de composition de l'assiette de cet impôt au cours de la première moitié des années 80, mais l'effet a été moins marqué que sur les autres sources de recettes fiscales, de sorte que la part de cet impôt a encore augmenté.

Depuis 1984-85, le raffermissement de la croissance de l'impôt des particuliers et des ventes intérieures assujetties à la taxe fédérale de vente, combiné aux mesures fiscales touchant les taux de l'impôt personnel et de la taxe fédérale de vente, ont accru l'importance de ces sources de recettes fiscales. Sauf en 1984-85, la part représentée par l'impôt des sociétés a continué de diminuer, de sorte que pour 1987-88 on estime qu'elle ne représentera que 15.6 pour cent de l'ensemble des recettes fournies par l'impôt des particuliers, l'impôt des sociétés et la taxe de vente, la plus faible proportion en plus de 20 ai. Cette nouvelle baisse est due principalement aux faibles prix des produits de base et à une intensification de l'évitement fiscal.

Sans la réforme fiscale, l'augmentation de l'importance relative de l'impôt des particuliers aurait continué. Les mesures fiscales prévues à la première étape de la réforme abaisseront la part de l'impôt des particuliers et accroîtront celle de l'impôt des sociétés ainsi que de la taxe de vente. La part de l'impôt des sociétés passera d'un creux de 15.6 pour cent en 1987-88 à 17.2 pour cent d'ici 1991-92. La deuxième étape de la réforme poursuivra le rééquilibrage des principales sources de recettes fiscales, la taxe fédérale de vente étant remplacée par une taxe de vente multi-stades ayant une large assiette, tandis que l'impôt des particuliers subira d'autres réductions et que les surtaxes des particuliers et des sociétés seront abolies.

Tableau 4.2

**Structure des principales sources de recettes fiscales fédérales**

| Exercices | Impôt direct des particuliers | Impôt direct des sociétés | Taxe fédérale de vente | Ensemble |
|---|---|---|---|---|
| | | (pour cent) | | |
| **Évolution** | | | | |
| 1971-72 à 1975-76 | 57.6 | 22.9 | 19.5 | 100.0 |
| 1976-77 à 1980-81 | 59.4 | 23.3 | 17.3 | 100.0 |
| 1981-82 à 1985-86 | 64.6 | 19.0 | 16.4 | 100.0 |
| **Projection pour l'année courante** | | | | |
| 1987-88 | 65.1 | 15.6 | 19.4 | 100.0 |
| **Projection pour la première étape de la réforme fiscale** | | | | |
| 1991-92 | 62.9 | 17.2 | 19.9 | 100.0 |

*Remarque:* Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

# 5. Les principes financiers

## Introduction

Ce chapitre expose les perspectives d'évolution des dépenses, des recettes et du déficit à la lumière des quatre principes d'une gestion financière conforme au sens des responsabilités qui était annoncée dans le Discours du Trône d'octobre 1986. L'évolution des recettes présentée dans ce chapitre tient compte de la première étape de la réforme fiscale, évoquée au chapitre 4. L'évolution des dépenses reflète les programmes en cours du gouvernement du Canada, mis à jour en fonction des changements de perspectives économiques ainsi que des effets automatiques de la première étape de la réforme fiscale sur les dépenses fédérales.

## Stratégie financière

La stratégie financière à moyen terme du gouvernement s'inspire de quatre principes:

- ramener la croissance de la dette publique au niveau de l'expansion économique à moyen terme, c'est-à-dire stabiliser le rapport dette/PIB;
- réduire chaque année le déficit de manière constante et appréciable;
- réduire sensiblement, année après année, les besoins financiers de l'État; et
- veiller à ce que la majeure partie de ces progrès soit obtenue grâce à des compressions de dépenses et à une bonne gestion.

Ces principes ont été vigoureusement appliqués depuis l'automne 1984. Si bien des progrès ont été accomplis, des facteurs imprévus, dus principalement à une évolution défavorable au plan international, ont également ralenti les progrès financiers par rapport aux prévisions. En particulier, la chute des prix du pétrole et des céréales en 1986 et la possibilité que ces prix ne reviennent pas aux niveaux antérieurs avant la fin de la décennie se sont traduites par un manque à gagner important pour l'économie canadienne, par rapport à ce qui était prévu lors du budget de février 1986. Cet élément a exercé des pressions à la hausse sur le déficit à moyen terme, par le jeu de la baisse des prix du pétrole sur le produit de l'impôt des sociétés et de la chute des prix des céréales sur certains programmes de dépenses statutaires.

Des mesures ont été prises en 1986 pour atténuer l'effet de ces facteurs sur le déficit de 1986-87, mais les efforts qui auraient été nécessaires pour compenser

entièrement pour l'effet permanent de la baisse des prix du pétrole et des céréales jusqu'à la fin de la décennie, soit par de nouvelles réductions importantes des dépenses, soit par de fortes hausses des recettes, ont été jugés susceptibles de perturber davantage l'économie qu'un rythme un peu plus lent de résorption du déficit. Ce choix a néanmoins été fait de manière à assurer des progrès constants vers la réalisation des quatre principes financiers.

Malgré l'incidence de la baisse des prix du pétrole et des céréales en 1986, le déficit de l'exercice 1986-87 est maintenant évalué à $31 milliards, soit $1 milliard de moins que dans le budget de février 1986, et $3.4 milliards en-deçà du déficit de 1985-86, qui se situait à $34.4 milliards. Les dépenses de programmes de l'exercice 1986-87 sont estimées à $89.4 milliards, soit l'objectif fixé dans le budget de février 1986 et réaffirmé dans celui de février 1987. Les recettes seront un peu plus importantes que prévu dans le budget de février 1987 grâce, en grande partie, aux rentrées plus élevées que prévu d'impôt des sociétés au premier trimestre de 1987. Les besoins financiers, opérations de change exclues, sont évalués à $21.6 milliards pour 1986-87, soit $2.4 milliards de moins que prévu lors du budget de février 1987, grâce à la fois à la diminution du déficit et à la hausse des ressources nettes dégagées par les opérations non budgétaires.

Le déficit prévu pour 1987-88 n'a pas changé par rapport au budget de février 1987, encore que le déficit estimatif de $29.3 milliards correspond à des dépenses de programmes statutaires plus élevées que prévu, notamment dans les domaines de programme de soutien des revenus agricoles, de l'assurance-chômage et du service de la dette publique. Ces hausses de dépenses sont compensées par des recettes supérieures à ce qui y était escompté. Les besoins financiers attendus pour 1987-88 ne changent pas par rapport à la prévision du budget de février 1987, restant à $21.3 milliards.

Tableau 5.1

**Perspectives à moyen terme du déficit, des besoins financiers et de la dette publique nette**

| | 1986-87[a] | 1987-88[b] | 1988-89[b] | 1989-90[b] | 1990-91[b] | 1991-92[b] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Déficit budgétaire** | | | | | | |
| En milliards de dollars | 31.0 | 29.3 | 28.9 | 28.6 | 26.1 | 23.5 |
| En pourcentage du PIB | 6.1 | 5.4 | 5.0 | 4.7 | 4.0 | 3.4 |
| **Besoins financiers** | | | | | | |
| En milliards de dollars | 21.6 | 21.3 | 22.3 | 19.7 | 16.0 | 12.7 |
| En pourcentage du PIB | 4.3 | 4.0 | 3.9 | 3.2 | 2.5 | 1.8 |
| **Dette publique nette** | | | | | | |
| En milliards de dollars | 264.5 | 293.8 | 322.8 | 351.4 | 377.5 | 401.0 |
| En pourcentage du PIB | 52.4 | 54.6 | 56.2 | 57.3 | 58.2 | 58.2 |

[a] Estimation

[b] Projection

Comme le montre le tableau 5.1, le rythme de résorption du déficit devrait se ralentir temporairement pendant les exercices 1988-89 et 1989-90. Cela est dû à l'effet continu de la baisse des prix du pétroie et des céréales en 1987-88 et au-delà, ainsi qu'au passage aux régimes réformés d'impôt direct des sociétés et des particuliers.

Si l'on passe aux années 90, le déficit et les besoins financiers devraient afficher une baisse appréciable. D'ici 1991-92, le déficit fédéral, selon les projections, baisserait d'encore 20 pour cent par rapport au niveau estimatif de 1987-88, la diminution prévue étant de 40 pour cent pour les besoins financiers. Le rapport dette/PIB devrait se stabiliser d'ici 1991-92, résultat qui représenterait une étape clé dans la stratégie financière à moyen terme du gouvernement. Ces améliorations reposent, comme l'indique le tableau 5.2, sur une baisse constante des dépenses en proportion du PIB et une stabilité relative des recettes par rapport à ce dernier.

Tableau 5.2

**Principaux indicateurs financiers à moyen terme**

| | 1986-87[a] | 1987-88[b] | 1988-89[b] | 1991-92[b] |
|---|---|---|---|---|
| **Dépenses de programmes** | | | | |
| En milliards de dollars | 89.4 | 95.7 | 99.1 | 108.2 |
| En pourcentage du PIB | 17.7 | 17.8 | 17.3 | 15.7 |
| **Programmes statutaires** | | | | |
| En milliards de dollars | 52.2 | 56.6 | 59.0 | 63.6 |
| En pourcentage du PIB | 10.3 | 10.5 | 10.3 | 9.2 |
| **Programmes non statutaires** | | | | |
| En milliards de dollars | 37.3 | 39.1 | 40.1 | 44.7 |
| En pourcentage du PIB | 7.4 | 7.3 | 7.0 | 6.5 |
| **Service de la dette publique** | | | | |
| En milliards de dollars | 27.1 | 28.5 | 30.1 | 34.3 |
| En pourcentage du PIB | 5.4 | 5.3 | 5.2 | 5.0 |
| **Dépenses budgétaires** | | | | |
| En milliards de dollars | 116.5 | 124.2 | 129.1 | 142.6 |
| En pourcentage du PIB | 23.1 | 23.1 | 22.5 | 20.7 |
| **Recettes budgétaires** | | | | |
| En milliards de dollars | 85.6 | 94.9 | 100.2 | 119.1 |
| En pourcentage du PIB | 16.9 | 17.6 | 17.5 | 17.3 |
| **Produit intérieur brut** | | | | |
| En milliards de dollars | 505.2 | 537.8 | 573.9 | 688.4 |

*Remarque:* Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

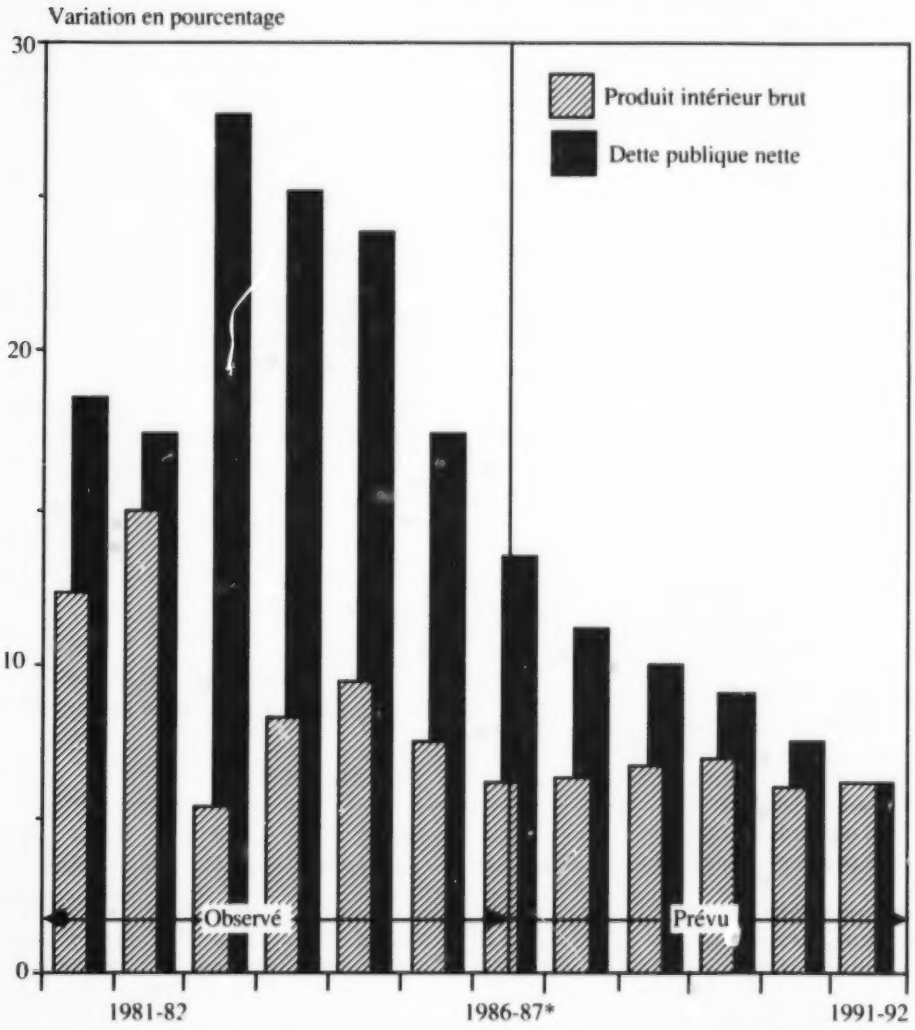
[a] Estimation

[b] Projection

Graphique 5.1

# Principes de planification financière

## Produit intérieur brut et dette publiique nette




*Les estimations de 1986-87 sont fondées sur les États des opérations financières, publiés mensuellement. Les données définitives seront publiées à la fin de l'été.

Le reste du chapitre est consacré à un examen des perspectives financières à moyen terme dans le contexte des quatre principes financiers.

## Les principes financiers en perspective

**Principe: Ramener le rythme de croissance de la dette publique à celui de l'économie (Graphique 5.1)**

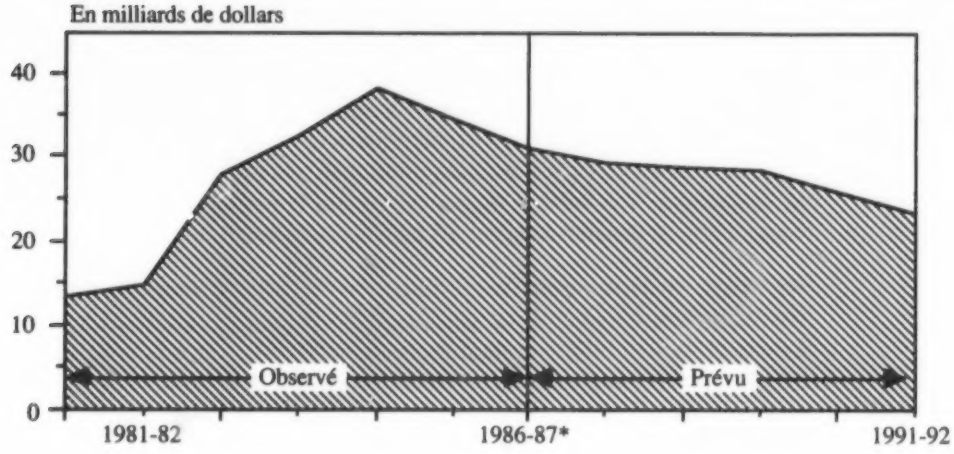
Les problèmes d'une hausse constante du rapport de la dette au PIB peuvent être exprimés de manière très simple. Une croissance effrénée du rapport dette/PIB pousse les taux d'intérêt à la hausse et compromet les perspectives de croissance à long terme de l'économie. Elle signifie également que les intérêts payés sur la dette de l'État absorbent une proportion croissante des dépenses et des recettes publiques. Cela laisse les finances publiques très exposées à des facteurs indépendants de la volonté du gouvernement et limite considérablement la capacité de ce dernier de gérer efficacement l'économie.

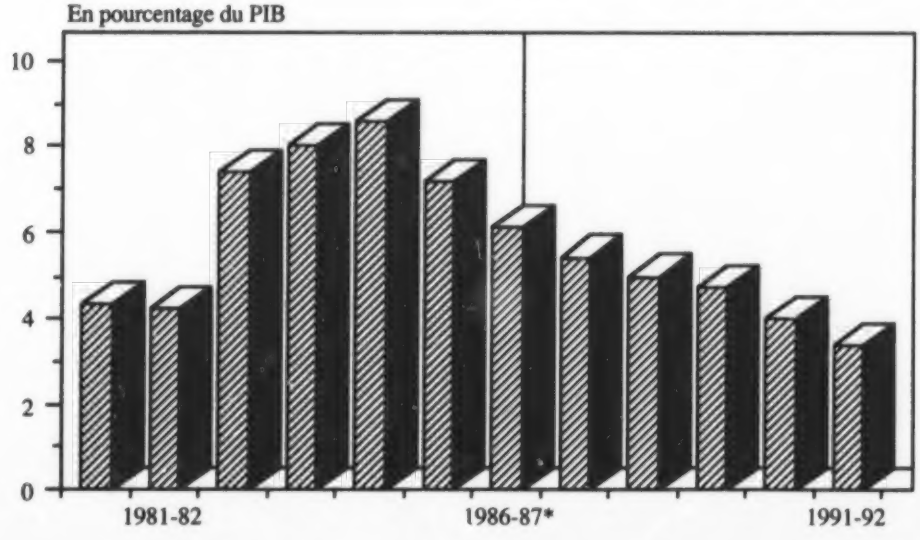
Au cours des quatre exercices terminés en 1984-85, la situation financière n'était plus maîtrisée. Pendant cette période, la dette augmentait de 23.5 pour cent par année, les taux d'intérêt restant de beaucoup supérieurs à la croissance de l'économie. Le programme de restriction institué à l'automne de 1984 et poursuivi dans les budgets successifs a permis de réduire de manière spectaculaire cette augmentation pour la ramener à 11.1 pour cent selon les estimations au cours de l'exercice 1987-88. Ce ralentissement de la croissance de la dette n'a pas encore été suffisant pour stopper l'augmentation du rapport dette/PIB. Avec le cadre d'orientation maintenant en place et une expansion économique modérée mais constante selon les projections, la hausse du ratio dette/PIB ralentira constamment à moyen terme, avant de se stabiliser en 1991-92.

Graphique 5.2

# Principes de planification financière

## Le déficit




* Les estimations de 1986-87 sont fondées sur les États des opérations financières, publiés mensuellement. Les données définitives seront publiées à la fin de l'été.

**Principe: Réduire de façon constante et appréciable le déficit budgétaire chaque année (Graphique 5.2)**

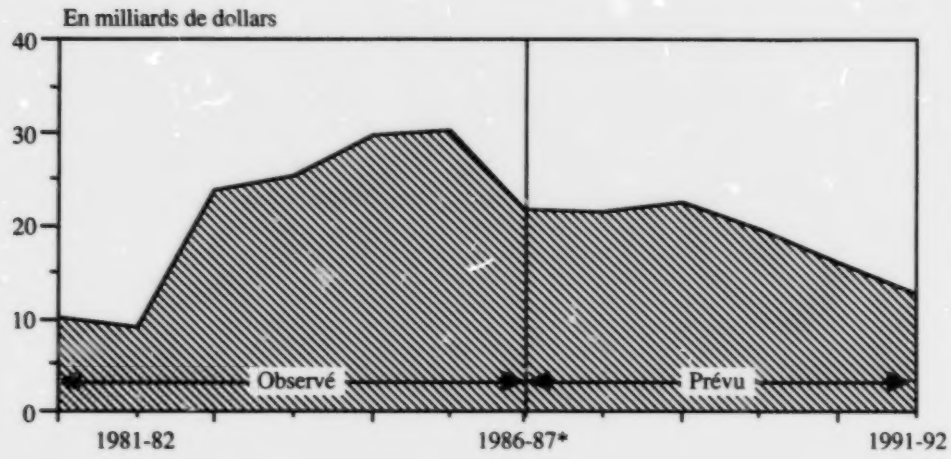
La réduction du déficit d'année en année est la condition nécessaire à la stabilisation du rapport dette/PIB. Le gouvernement a commencé à corriger le problème du déficit à l'automne de 1984 et les progrès réalisés ressortent clairement du graphique 5.2. Après que le déficit ait culminé à $38.3 milliards en 1984-85, des mesures vigoureuses de résorption ont contribué à une réduction projetée de plus de $9 milliards du déficit fédéral jusqu'à l'exercice 1987-88. Par rapport à la taille de l'économie, cela représente une compression de 37.2 pour cent du déficit fédéral en trois ans.

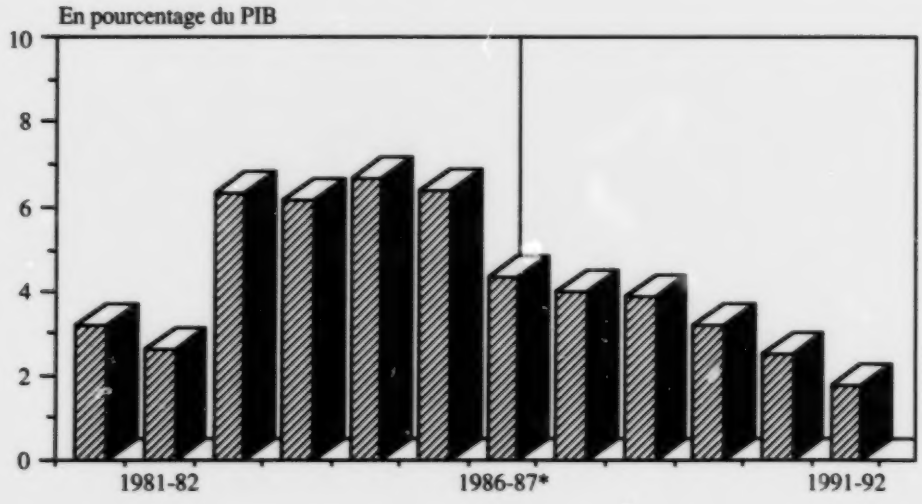
Grâce à l'importante restructuration des recettes et des dépenses depuis l'automne 1984, le déficit devrait continuer de diminuer à moyen terme pour tomber à $23.5 milliards, soit 3.4 pour cent du PIB, d'ici 1991-92. Par rapport à la taille de l'économie, ce serait le plus faible déficit obtenu depuis le milieu des années 70.

Graphique 5.3

# Principes de planification financière

## Besoins financiers




* Les estimations de 1986-87 sont fondées sur les États des opérations financières, publiés mensuellement. Les données définitives seront publiées à la fin de l'été.

**Principe: Assurer une réduction appréciable, année en année, des besoins financiers (Graphique 5.3)**

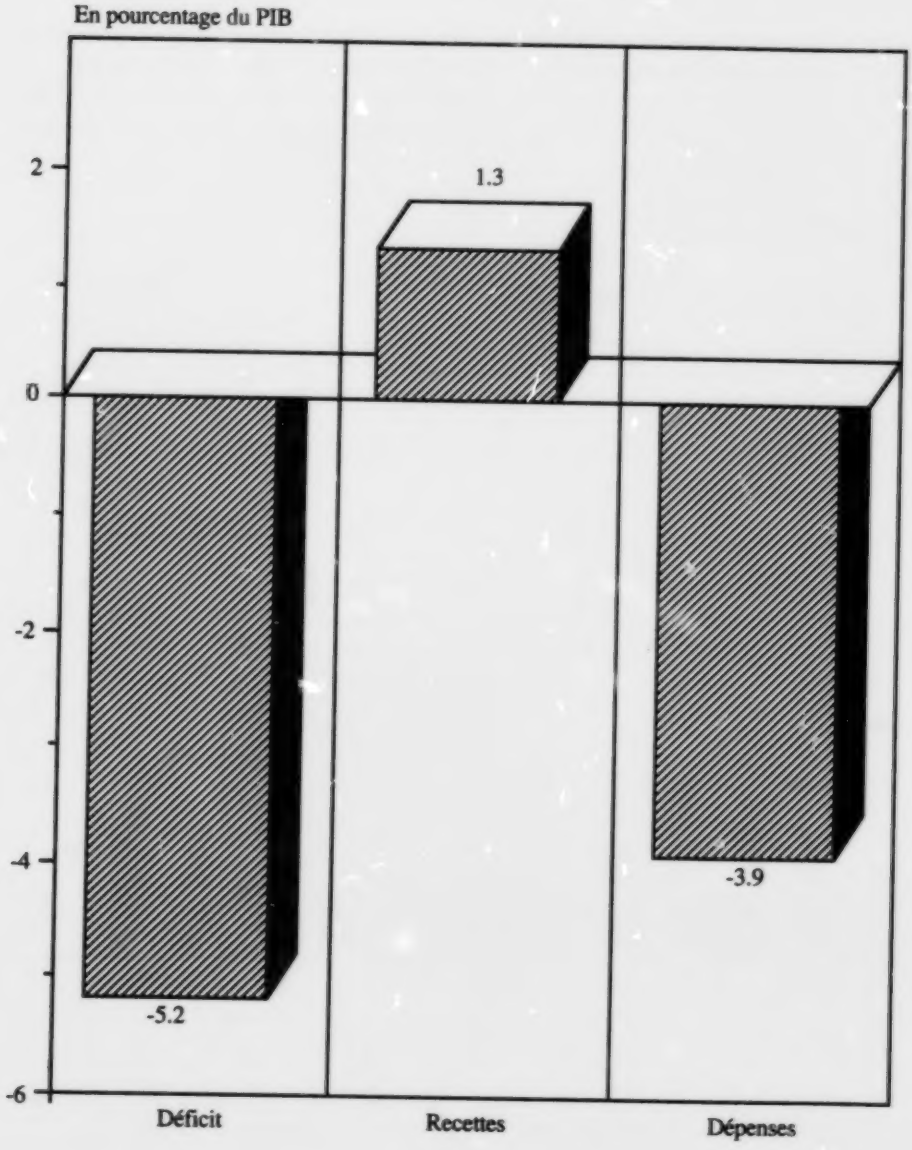
Les besoins financiers constituent l'indicateur le plus complet des demandes nettes de capitaux imposées directement par l'État aux marchés financiers privés. Plus ces demandes sont faibles, plus il reste de capital à la disposition des autres emprunteurs. Après avoir atteint $29.8 milliards en 1984-85, les besoins financiers, opérations de change exclues, devraient descendre à $21.3 milliards en 1987-88. Par rapport au PIB, cela représente une diminution de près de 40 pour cent en trois ans.

À moyen terme, une fois que la première étape de la réforme fiscale sera entièrement en vigueur, les besoins financiers continueront de baisser sensiblement. D'ici 1991-92, ils devraient tomber à $12.7 milliards. Par rapport au PIB, les besoins financiers seront revenus à des niveaux qui n'ont pas été observés en plus d'une décennie.

Graphique 5.4

# Principes de planification financière

## Contribution à la réduction du déficit 1984-85 à 1991-92



**Principe: Faire du contrôle des dépenses et d'une bonne gestion les principaux outils de restrictions financières (Graphique 5.4)**

Les dépenses augmentèrent rapidement au début des années 80, tant dans l'absolu que par rapport à la taille de l'économie. Leur croissance était due à des initiatives discrétionnaires, comme les subventions accrues dans le secteur de l'énergie, et à des facteurs non discrétionnaires comme la hausse des prestations d'assurance-chômage et du service de la dette publique. La croissance rapide des dépenses s'est manifestée par la montée sans précédent des dépenses fédérales en proportion de l'économie – de 19.3 pour cent du PIB en 1979-80 à 24.6 pour cent en 1984-85.

Les mesures prises à l'automne 1984 et dans les budgets suivants ont eu un effet spectaculaire en inversant cette tendance. Après avoir augmenté de plus de 14 pour cent par année depuis le début de la décennie jusqu'à la fin de 1984-85, les dépenses de programmes (ensemble des dépenses fédérales, moins service de la dette publique) ont vu leur rythme de croissance ramené à seulement 3.3 pour cent par an en moyenne pendant la période terminée en 1987-88. Cela représente une diminution moyenne d'à peu près 1 pour cent des dépenses réelles de programmes.

Grâce au maintien des restrictions, l'augmentation des dépenses devrait n'être que de 3.1 pour cent en moyenne par année à moyen terme. Le taux moyen d'inflation devrait lui aussi s'établir aux environs de 3 pour cent par année en moyenne, de sorte que la croissance réelle des dépenses fédérales serait faible ou nulle de 1989-90 à 1991-92.

De 1985-86 à 1991-92, les compressions de dépenses sont la principale source de réduction du déficit. Comme l'indique le tableau 5.3, la baisse du déficit, de 8.6 pour cent du PIB en 1984-85 à 3.4 pour cent en 1991-92, provient surtout de la vive baisse des dépenses fédérales en pourcentage du PIB. La décroissance des dépenses budgétaires, de 24.6 pour cent du PIB en 1984-85 à 20.7 pour cent, selon les projections, en 1991-92, représente 75 pour cent de la réduction du déficit en proportion du PIB. La hausse de 1.3 point de pourcentage du rapport entre les recettes et le PIB, sur l'ensemble de la période de 1985-86 à 1987-88, représente 25 pour cent de la diminution du déficit.

Tableau 5.3

**Bilan financier, 1985-86 à 1991-92**

| **Bilan:** Période de sept ans | 1984-85 | 1991-92 | Variation[1] | Contribution[1] à la réduction du déficit |
|---|---|---|---|---|
| | (en pourcentage du PIB) | | | (pour cent) |
| Recettes budgétaires | 16.0 | 17.3 | 1.3 | 25 |
| Dépenses budgétaires | 24.6 | 20.7 | −3.9 | 75 |
| Déficit | 8.6 | 3.4 | −5.2 | 100 |
| **Composantes des dépenses** | | | | |
| Dépenses de programmes | 19.6 | 15.7 | −3.9 | 73 |
| Service de la dette publique | 5.1 | 5.0 | −0.1 | 2 |

*Remarque:* Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

[1] Un signe positif indique une contribution à la baisse du déficit en proportion du PIB.

## Risques et incertitudes à moyen terme: nécessité d'une marge de manoeuvre financière

Si bien des progrès ont été accomplis vers une solution des problèmes financiers du Canada, les événements récents ont montré la vulnérabilité de la stratégie financière à des événements indépendants de la volonté du gouvernement. Cela met en lumière la nécessité d'une volonté constante de veiller à ce que le plan financier ne s'écarte de la voie tracée.

L'économie canadienne est actuellement dans sa cinquième année d'expansion et a de bonnes chances de poursuivre une croissance régulière pour les prochaines années. Cependant, les perspectives économiques et financières du Canada à moyen terme dépendront de l'évolution économique internationale, et en particulier de la mesure dans laquelle les principaux pays industrialisés parviendront à régler les déséquilibres commerciaux et financiers actuels. Étant donné l'ampleur des risques et des incertitudes qui pèsent actuellement sur l'économie internationale, il est d'autant plus important de continuer à progresser dans l'amélioration et le renforcement de la structure fondamentale de l'économie canadienne. Ces progrès donneront au Canada plus d'indépendance dans la gestion de ses affaires économiques et financières.

## Annexe

Tableau A-1

**Principales sources de recettes fiscales fédérales: niveaux**

| Exercice | Impôt direct des particuliers | Impôt direct des sociétés | Taxe de vente | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | (millions de dollars) | | |
| 1971-72 | 7,227 | 2,396 | 2,653 | 12,276 |
| 1972-73 | 8,378 | 2,920 | 3,052 | 14,350 |
| 1973-74 | 9,226 | 3,710 | 3,590 | 16,526 |
| 1974-75 | 11,710 | 4,836 | 3,866 | 20,412 |
| 1975-76 | 12,709 | 5,748 | 3,515 | 21,972 |
| 1976-77 | 14,634 | 5,363 | 3,929 | 23,926 |
| 1977-78 | 13,988 | 5,280 | 4,427 | 23,695 |
| 1978-79 | 14,656 | 5,654 | 4,729 | 25,039 |
| 1979-80 | 16,808 | 6,951 | 4,698 | 28,457 |
| 1980-81 | 19,837 | 8,106 | 5,429 | 33,372 |
| 1981-82 | 24,046 | 8,118 | 6,148 | 38,312 |
| 1982-83 | 26,330 | 7,139 | 5,842 | 39,311 |
| 1983-84 | 26,967 | 7,286 | 6,561 | 40,814 |
| 1984-85 | 29,254 | 9,379 | 7,592 | 46,225 |
| 1985-86 | 33,008 | 9,210 | 9,345 | 51,563 |
| 1986-87[a] | 37,900 | 9,815 | 12,000 | 59,715 |
| 1987-88[b] | 42,620[c] | 10,200 | 12,675 | 65,495[c] |
| 1988-89[b] | 44,320 | 11,100 | 14,755[d] | 70,175[d] |
| 1989-90[b] | 45,810[c] | 12,300 | 15,995 | 74,105[c] |
| 1990-91[b] | 51,920 | 14,100 | 16,965 | 82,985 |
| 1991-92[b] | 56,640 | 15,505 | 17,930 | 90,075 |

[a] Estimation.

[b] Projection.

[c] Compte non tenu de l'effet sur les recettes de l'accélération des versements d'impôt direct des particuliers et des acomptes trimestriels, les impôts dus n'étant pas modifiés.

[d] Compte non tenu de l'effet sur les recettes de l'accélération des remises de taxes de vente et d'accise, les taxes dues n'étant pas modifiées.

Tableau A-2

**Principales sources de recettes fiscales fédérales: répartition**
**(En pourcentage de l'ensemble des recettes provenant de l'impôt des particuliers, de l'impôt des sociétés et de la taxe de vente)**

| Exercice | Impôt direct des particuliers | Impôt direct des sociétés | Taxe de vente | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | (pour cent) | | |
| 1971-72 | 58.9 | 19.5 | 21.6 | 100.0 |
| 1972-73 | 58.4 | 20.3 | 21.3 | 100.0 |
| 1973-74 | 55.8 | 22.4 | 21.7 | 100.0 |
| 1974-75 | 57.4 | 23.7 | 18.9 | 100.0 |
| 1975-76 | 57.8 | 26.2 | 16.0 | 100.0 |
| 1976-77 | 61.2 | 22.4 | 16.4 | 100.0 |
| 1977-78 | 59.0 | 22.3 | 18.7 | 100.0 |
| 1978-79 | 58.5 | 22.6 | 18.9 | 100.0 |
| 1979-80 | 59.1 | 24.4 | 16.5 | 100.0 |
| 1980-81 | 59.4 | 24.3 | 16.3 | 100.0 |
| 1981-82 | 62.8 | 21.2 | 16.0 | 100.0 |
| 1982-83 | 67.0 | 18.2 | 14.9 | 100.0 |
| 1983-84 | 66.1 | 17.9 | 16.1 | 100.0 |
| 1984-85 | 63.3 | 20.3 | 16.4 | 100.0 |
| 1985-86 | 64.0 | 17.9 | 18.1 | 100.0 |
| 1986-87[a] | 63.5 | 16.4 | 20.1 | 100.0 |
| 1987-88[b] | 65.1[c] | 15.6 | 19.4 | 100.0 |
| 1988-89[b] | 63.2 | 15.8 | 21.0[d] | 100.0 |
| 1989-90[b] | 61.8[c] | 16.6 | 21.6 | 100.0 |
| 1990-91[b] | 62.6 | 17.0 | 20.4 | 100.0 |
| 1991-92[b] | 62.9 | 17.2 | 19.9 | 100.0 |

*Remarque:* Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

[a] Estimation.

[b] Projection.

[c] Compte non tenu de l'effet sur les recettes de l'accélération des versements d'impôt direct des particuliers et des acomptes trimestriels, les impôts dus n'étant pas modifiés.

[d] Compte non tenu de l'effet sur les recettes de l'accélération des remises de taxes de vente et d'accise, les taxes dues n'étant pas modifiées.

Tableau A-3

**Principales sources de recettes fiscales fédérales en proportion du produit intérieur brut (PIB)**

| Exercice | Impôt direct des particuliers | Impôt direct des sociétés | Taxe de vente | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | (pour cent) | | |
| 1971-72 | 7.4 | 2.5 | 2.7 | 12.6 |
| 1972-73 | 7.7 | 2.7 | 2.8 | 13.2 |
| 1973-74 | 7.2 | 2.9 | 2.8 | 13.0 |
| 1974-75 | 7.7 | 3.2 | 2.5 | 13.4 |
| 1975-76 | 7.4 | 3.4 | 2.0 | 12.8 |
| 1976-77 | 7.4 | 2.7 | 2.0 | 12.1 |
| 1977-78 | 6.4 | 2.4 | 2.0 | 10.9 |
| 1978-79 | 6.1 | 2.3 | 2.0 | 10.4 |
| 1979-80 | 6.1 | 2.5 | 1.7 | 10.3 |
| 1980-81 | 6.4 | 2.6 | 1.8 | 10.8 |
| 1981-82 | 6.8 | 2.3 | 1.7 | 10.8 |
| 1982-83 | 7.0 | 1.9 | 1.6 | 10.5 |
| 1983-84 | 6.7 | 1.8 | 1.6 | 10.1 |
| 1984-85 | 6.6 | 2.1 | 1.7 | 10.4 |
| 1985-86 | 6.9 | 1.9 | 2.0 | 10.8 |
| 1986-87[a] | 7.5 | 1.9 | 2.4 | 11.8 |
| 1987-88[b] | 7.9[c] | 1.9 | 2.4 | 12.2[c] |
| 1988-89[b] | 7.7 | 1.9 | 2.6[d] | 12.2[d] |
| 1989-90[b] | 7.5[c] | 2.0 | 2.6 | 12.2[c] |
| 1990-91[b] | 8.0 | 2.2 | 2.6 | 12.8 |
| 1991-92[b] | 8.2 | 2.3 | 2.6 | 13.1 |

*Remarque:* Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

[a] Estimation.

[b] Projection.

[c] Compte non tenu de l'effet sur les recettes de l'accélération des versements d'impôt direct des particuliers et des acomptes trimestriels, les impôts dus n'étant pas modifiés.

[d] Compte non tenu de l'effet sur les recettes de l'accélération des remises de taxes de vente et d'accise, les taxes dues n'étant pas modifiées.